



ReGerecht

Discussion Paper

Regionale Gerechtigkeit

Grundlagen und Lösungsansätze für den Stadt-Land-Kontext

von

Thomas Weith, Sabine Barthold, Alexandra Doernberg, Eva Eichenauer,
Ludger Gailing, Wolfgang Köck, Thomas Köhler



GEFÖRDERT VOM



Impressum

Herausgeber:

Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.

Eberswalder Str. 84

15374 Müncheberg

www.zalf.de

Dieses Diskussionspapier wurde im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Stadt – Land – plus“ im Projekt **ReGerecht** *Regionale Gerechtigkeit – Integrative Entwicklung eines gerechten Interessensausgleichs zwischen Stadt, städtischem Umland und ländlichem Raum* (FKZ 033L205) erarbeitet.

Die Möglichkeit für einen kostenlosen Download besteht über die Seite www.regerecht.de.

Koordination ReGerecht:

apl. Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith

Programmbereich Landnutzung und Governance

AG Co-Design of Change and Innovation

Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.

Eberswalder Str. 84

D-15374 Müncheberg

Email: Thomas.Weith@zalf.de

Copyright

Der Text, Fotos und Grafiken sind urheberrechtlich geschützt. Für die inhaltlichen Ausführungen sind ausschließlich die Autorinnen und Autoren dieses Diskussionspapiers verantwortlich. Die Druckschrift ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt.

Müncheberg, im Mai 2022

ISBN 978-3-943679-62-5

DOI: [10.5281/zenodo.6601788](https://doi.org/10.5281/zenodo.6601788)

Abstract

In recent years, the concept of "justice" has once again become a central point in both socio-political and scientific debates. For this reason, the **ReGerecht** project, funded by the BMBF's "Stadt-Land-plus" initiative, addresses the topic from a spatial perspective. Since there is thus far no fundamental, comprehensive work regarding the current state of discussion on this topic, the authors review the existing lines of discussion from geography, spatial planning studies, law, land use, environmental justice, ecosystem services, energy justice and digitalisation. Subsequently, the definitions of central terms are further developed and recommendations for concrete cases of application are derived.

Keywords:

Spatial Justice, Regional Justice, Urban-rural interrelations, Equality of living conditions, Governance

Zusammenfassung

Der Begriff der „Gerechtigkeit“ steht in den letzten Jahren wieder verstärkt im Mittelpunkt sowohl gesellschaftspolitischer als auch wissenschaftlicher Debatten. Insbesondere deshalb widmet sich das im Rahmen der der BMBF-Förderinitiative „Stadt-Land-plus“ realisierte Projekt **ReGerecht** diesem Thema aus einem raumbezogen-regionalen Blickwinkel. Da bislang eine grundlagenorientierte und zusammenführende Ausarbeitung des bisherigen Diskussionsstandes zu diesem Themenfeld fehlt, verfolgen die Autorinnen und Autoren das Ziel, die bestehenden Diskussionslinien aus Geographie, Spatial Planning Studies, Recht / Gleichwertigkeit, Landnutzung, Umweltgerechtigkeit, Ökosystemleistungen, Energiegerechtigkeit und Digitalisierung aufzuarbeiten. Daran schließt die Weiterentwicklung des Begriffsverständnisses und die Ableitung von Empfehlungen für konkrete Anwendungsfälle an.

Schlagwörter:

Räumliche Gerechtigkeit, Regionale Gerechtigkeit, Stadt-Land-Verflechtungen, Gleichwertigkeit, Governance

Inhalt

Inhalt	4
1. Vorbemerkung.....	5
2. Gerechtigkeit und Raum: Begriff und Bedeutung im Stadt – Land – Kontext.....	7
2.1. Philosophischer Diskurs um Gerechtigkeit	7
2.2. Politisch-gesellschaftlicher Diskurs	11
2.3. Fokus: Räumliche Gerechtigkeit und regionale Stadt-Land-Beziehungen.....	13
3. Gegenstandsbezogene Diskussionslinien und fachliche Debatten.....	16
3.1. Geographie: Ungerechtigkeiten werden räumlich produziert (Eichenauer / Gailing)	16
3.2. Raumplanung / Spatial Planning Studies: Zwischen Verteilung, Ermöglichung und Verwirklichung (Weith).....	19
3.3. Recht: Gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale räumliche Gerechtigkeit als Leitvorstellung der Raumordnung (Köck)	25
3.4. Gerechtigkeit und Land / Boden (Weith).....	28
3.5. Umweltgerechtigkeit (Doernberg / Eichenauer / Köck / Weith)	33
3.6. Ökosystemleistungen und Gerechtigkeit (Doernberg / Eichenauer)	36
3.7. Energiegerechtigkeit (Eichenauer / Gailing)	39
3.8. Digitalisierung und Gerechtigkeit (Barthold / Köhler).....	42
4. Erste Zusammenschau.....	49
5. Zur Nutzung raumbezogener Gerechtigkeitsansätze im ReGerecht-Projekt.....	51
6. Zusammenfassung und Ausblick.....	56
7. Literatur	59
Anhang: Der 10 Punkte - Plan für die Region Schwerin.....	75
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren.....	91

1. Vorbemerkung

In den letzten Jahren rückt in den gesellschaftlichen Debatten die Auseinandersetzung um den Begriff der „Gerechtigkeit“ wieder stärker in den Mittelpunkt. Verwiesen sei hier auf die Sustainable Development Goals mit vielfacher Benennung der Gerechtigkeitsdimension, die neue Leipzig-Charta oder auch der „Just transition“ – Mechanismus der EU mit Blick auf die Umsetzung des Green Deal. Gleiches gilt für die wissenschaftlich-fachbezogenen Diskussionen, die sich insbesondere an der zunehmenden Zahl an themenbezogenen internationalen Fachtagungen widerspiegelt. Dies waren mit wesentlichen Gründen, weshalb sich auch das im Rahmen der BMBF-Förderinitiative geförderte Projekt ReGerecht diesem Thema gewidmet hat. Bei der Sichtung der Publikationen und Gutachten als auch beim Blick auf die gesellschaftlichen Diskurse wurde den Projektarbeitenden klar, daß eine grundlagenorientierte und zusammenführende Ausarbeitung des bisherigen Diskussionsstandes zum Themenfeld „Räumliche Gerechtigkeit“, einem der Kernarbeitsfelder des ReGerecht-Projektes, fehlt und somit am Beginn der Arbeiten stehen muss.

Die Autorinnen und Autoren verfolgen mit dem vorliegenden Diskussionspapier folgende Ziele:

- die Aufarbeitung bestehender Diskussionslinien zur raumbezogenen respektive räumlichen Gerechtigkeit und insbesondere regionaler Gerechtigkeit auf der Grundlage einer Literaturanalyse, der Auswertung des Stadt-Land-plus Workshops zur raumbezogenen Gerechtigkeit (3.12.2021)¹ sowie von Projektdokumenten;
- die Entwicklung einer gemeinsamen inhaltlichen Grundlage für die Formulierung eines eigenen Verständnisses von regionaler Gerechtigkeit im räumlichen Kontext;
- die Erarbeitung von Grundlagen für Empfehlungen für konkrete Anwendungsfälle, wie im Projekt für die Stadt-Umland-Region Schwerin und für die Transferregionen.

Das Diskussionspapier soll zugleich als Grundlage für die Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Diskussionslinien (Fachartikel) als auch anwendungsrelevanten Empfehlungen (Policy Briefs, Handreichungen etc.) dienen.

Dazu werden im vorliegenden Diskussionspapier in Kapitel 2 als Ausgangspunkt die grundlegenden begrifflichen Diskussionslinien, v.a. aus der politischen Philosophie, aufgearbeitet und auch Grundlinien der gesellschaftlichen Diskurse skizziert. Nach der inhaltlichen Fokussierung stehen in Kapitel 3 die verschiedenen fachlichen Ausdifferenzierungen, d.h. Diskussionslinien aus Geographie, Spatial Planning Studies, Recht / Gleichwertigkeit, Landnutzung, Umweltgerechtigkeit, Ökosystemleistungen, Energiegerechtigkeit und Digitalisierung im Mittelpunkt der Betrachtungen. Im anschließenden Kapitel 4 erfolgt aus Sicht der Autor*innen eine erste Zusammenführung für die Themenfelder des ReGerecht-Projektes. Daran schließt sich die Darstellung des aktuellen Umgangs mit raumbezogenen Gerechtigkeitsfragen im ReGerecht-Projekt an. Das Diskussionspapier endet mit einer kurzen Zusammenfassung und einem Ausblick.

Die Autorinnen und Autoren gehen grundsätzlich davon aus, dass „Gerechtigkeit“ einen universellen Maßstab gesellschaftlichen Handelns darstellt, auch wenn immer wieder Zweifel daran benannt werden (vgl. z.B. zusammenfassend Höffe 2015:36f. und Lake 2017 mit weiterführenden Hinweisen). Als Ausgangspunkt der Auseinandersetzung wird zudem die Ideengeschichte genutzt, und nicht wie

1 <https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/Termin-Detail/stadt-land-plus-cluster-workshop-regionale-gerechtigkeit.html>

manch andere Quellen die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung (siehe Kapitel 3.1. / 3.2). Auf mögliche unterschiedliche Perspektiven wird jedoch in den folgenden Ausführungen, insbesondere in Kapitel 3, jeweils spezifisch Bezug genommen.

Für die Autorinnen und Autoren stellt das vorliegende Diskussionspapier hierbei eine Grundlage dar, um zukünftige weiterführende Diskussionen um Gerechtigkeit im Rahmen einer Nachhaltigen Entwicklung (just sustainability) und von Transformationsprozessen (just transition) auf einer fundierten Grundlage führen zu können.

2. Gerechtigkeit und Raum: Begriff und Bedeutung im Stadt – Land – Kontext

2.1. Philosophischer Diskurs um Gerechtigkeit

„Daß in der Welt Gerechtigkeit herrsche, gehört zu den Leitziele der Menschen seit ihrer Frühzeit“

Mit diesem Zitat von Höffe (2015:9) ist der Grundstein gelegt für die in diesem Discussion Paper folgende Auseinandersetzung um normative Grundlagen und Zielsetzungen für die räumliche Entwicklung und speziell für die Landnutzung im Stadt-Land-Kontext. Insbesondere die Finalität, d.h. die Handlungs- und Veränderungsorientierung im Bereich der raumbezogenen Entwicklung, machen einen normativen Rückbezug zwingend notwendig (Wolf 1998). Ohne diesen wären alle vorgeschlagenen Veränderungsoptionen willkürlich. Einem gesellschaftlich breit anerkannten Leitbild wie dem der nachhaltigen (Raum-)Entwicklung fehlte eine ethische Verankerung, auch für differenzierende Leitlinien, Ziele und handlungsbezogener Maßnahmen. Dies zeigen auch die politischen Diskussionen um Moral und Gerechtigkeit, in den USA z.B. bei den Werken von Michael Sandel (2012; What money can't buy) oder in Deutschland um die Beiträge von Amartya Sen (Friedenspreis des Deutschen Buchhandels 2020²). Sie alle spielen – über den reinen philosophischen Diskurs hinausreichend – immer wieder im Bereich der räumlichen Entwicklung eine aktuelle Rolle (vgl. Lendi / Hübler 2004, Fainstein 2010, Koppers 2018 et al.). Sie stellen zugleich eine wesentliche Grundlage für die Beeinflussung der Raumentwicklung durch zentralen gesellschaftlichen Normsetzungen (Gesetze, Verordnungen) im Bereich der Raum- und Stadtentwicklung dar (grundsätzlich Rehinder 2014). Die folgenden Ausführungen sind dabei mit Blick auf diesen Bezugspunkt zu sehen – die folgende Auseinandersetzung erfolgt somit unter dieser Perspektive.

Als erste Abhandlung über Gerechtigkeit in der Abendländischen Philosophie wird **Platons Politeia** angesehen (Schmidt 2009:165). Sie beinhaltet eine Auseinandersetzung sowohl über die *Konzeption* eines gerechten Menschen als auch über die eines gerechten Staates und verweist somit auf ein individuelles Verhalten als auch eine gesellschaftliche Übereinkunft.³ Dabei wird bei Platon stark auf die innere, respektive mentale Verfassung einer Person (Seele, Charakter) abgezielt. Mit Blick auf die politische Verfassung wird auf das Wirken der von ihm idealisierten Dreiklassengesellschaft abgehoben, in der jede Klasse (Erwerbstätige, Wächter, Herrscher) das Ihrige beiträgt.⁴

Aristoteles geht sowohl auf den Begriff als auch die Konzeption von Gerechtigkeit ein (ebenda:188). Dabei wird, wie bei Platon, sowohl auf die ethische Tugend eines Individuums als auch die moralische Qualität einer politischen Verfassung betrachtet. Der Begriff der politischen Gerechtigkeit bzw. dessen spezifische Dimensionen wird bzw. werden abhängig vom Begriff der individuellen Gerechtigkeit betrachtet. Bei Letzterer geht es ihm primär um die charakterliche Haltung eines Individuums (ethische Tugend), die konkreten Handlungen zugrunde liegt, als auch um seine Gesetzestreue. Zudem differenziert

2 <https://www.friedenspreis-des-deutschen-buchhandels.de/alle-preistraeger-seit-1950/2020-2029/amartya-sen>

3 Somit richtet sich der Blick sowohl auf einzelne Personen als auch auf die gesamte Gesellschaft (Höffe 2001:28/29). Als „geschuldete Sozialmoral“ kann sie dabei auch aktiv für beide eingefordert werden.

4 Fragen nach einer gerechten Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens treten in seiner Konzeption dann auf, wenn Menschen sog. nicht-lebensnotwendige Güter begehren. „Da das Land der einfachen Gemeinschaft nicht ausreicht, um alle Mitglieder dieser üppigen Gesellschaft zu ernähren, wird diese Krieg gegen andere Gemeinschaften führen müssen, um ihnen Land zu rauben“ (Schmidt 2009:178). Daraus leitet Platon die Notwendigkeit einer Staatsgewalt ab. Dies gilt sowohl für die Verteidigung als auch für den Angriff. Auf die heute nicht mehr tragfähige Idealisierung einer Dreiklassengesellschaft und deren Ausfüllung soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Aristoteles zwischen spezifischen Bedeutungsdimensionen von Gerechtigkeit, der verteilenden (distributiven) Gerechtigkeit und der ausgleichenden (wiederherstellenden respektive korrektiven) Gerechtigkeit. Dabei bezieht sich Erstere auf das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern, Zweitere auf das Verhältnis der Bürger untereinander und mit Blick auf die Aufgabe des Staates, Unrecht wiedergutmachen. Zudem verweist er auf eine dritte Dimension, die der austauschenden (kommutativen) Gerechtigkeit, dort speziell bezogen auf den Tausch von Waren und Dienstleistungen.

Die distributive Gerechtigkeit wird von Aristoteles mit dem Konzept der geometrischen / proportionalen Gleichheit präzisiert. Für eine gerechte Verteilung werden demnach sowohl die Werte der Güter als auch die der Individuen (entsprechend ihrer Würde bzw. ihres Anspruchs) einbezogen (vgl. Schmidt 2009:197f.). „Nur wenn zwei Bürgern in dieser Weise der gleiche Wert beigemessen wird, sollen sie nach dem Begriff der distributiven Gerechtigkeit auch gleichwertige Güteranteile erhalten.“ (Schmidt 2009:197/198). Dies widerspricht somit einer generellen Gleichverteilung unabhängig von Gut und Person. Die verteilende Gerechtigkeit wird dabei primär als Tugend des Verteilers angesehen.

Im Gegensatz zur verteilenden Gerechtigkeit soll die ausgleichende (korrektive) Gerechtigkeit ungeachtet der Person (z.B. ob arm oder reich) erfolgen. Es geht um die Wiedergutmachung des Unrechtes (angemessener Schadensersatz bis zum Status quo ante). Bei der kommutativen Gerechtigkeit bezieht sich der Begriff auf die freiwillige Tauschbeziehung (ökonomisierbare Güter) zwischen Bürgern. Jeder hat dabei das *Recht*, für seine Leistung eine gleichwertige Gegenleistung zu erhalten, die durch die freiwillige Übereinkunft über den Tausch hergestellt wird. Im Gegensatz zur asymmetrischen (hierarchischen) Beziehung zwischen Staat und Individuum geht es hier um das symmetrische (durch formelle Gleichheit geprägte) Verhältnis von (privaten) Akteuren. Dabei wird der Unterschied zwischen einem objektiven (respektive objektivierbaren) und einem subjektiven Tauschwert thematisiert.⁵ In einer freien Tauschbeziehung kommt aber dem subjektiven Wert die entscheidende Bedeutung zu.

In der Fortsetzung der Diskussion um Gerechtigkeit ließen sich eine Vielzahl weiterer Ausführungen wichtiger Denker wie Thomas von Aquin, Immanuel Kant, Karl Marx, Friedrich Nietzsche („der Charakter des Tausches ist der anfängliche Charakter der Gerechtigkeit“; nach Höffe 1999:322) bis hin zu Amartya Sen anführen (s.u.; vgl. auch Hinsch 2016). Aus ökonomischer Sicht können auch Ausführungen von Mills, Hajek bis hin zu Stieglitz und Piketty dazu gezählt werden. Aus ökologischer Perspektive spielen Überlegungen zu Gemeinschaftsgütern und deren Governance, v.a. durch Elinor Ostrom, eine wichtige Rolle (Müller 2017:31f.; siehe unten). Diese umfassende Darstellung ist hier weder leistbar noch zielführend.

Deshalb wird im Folgenden nur noch auf vier aus Sicht der Verfasser für die weitere Differenzierung wichtige Autoren im Kontext der räumlichen Entwicklung näher eingegangen; dies sind David Hume, John Rawls, Nancy Fraser und Otfried Höffe.

Hume fokussiert auf Aussagen zur kommutativen Gerechtigkeit zwischen Individuen und blendet Fragen der politischen Gerechtigkeit aus.⁶ Sie betreffen somit die gerechte Gestaltung symmetrischer Beziehungen privater Akteure. Für ihn sind die Regeln der Gerechtigkeit eine Erfindung im Kontext der Etablierung großer Gesellschaften. Die Regeln der Gerechtigkeit sind „künstliche Verhaltensregeln, die ein friedliches Zusammenleben in einer großen Gesellschaft ermöglichen, weil sie den Zugang zu äu-

⁵ Dies findet seinen Niederschlag von der Wertlehre (subjektive versus objektive Wertlehre) bis hin zu den Immobilienbewertungsverfahren.

⁶ Insgesamt werden die sozialen Konsequenzen gerechter bzw. ungerechter Handlungen thematisiert. D.h., es geht um die Leistungen einiger fundamentaler Regeln des gerechten individuellen Verhaltens für die Ordnung der Gesellschaft und die Folgen der allgemein en Praxis regelgebundener Handlungen (vgl. Schmidt 2009:213).

ßeren Gütern in einer für jedermann akzeptierbaren Weise ordnen“ (Schmidt 2009:219/220 mit Verweis auf den Unterschied zu den Vertragstheorien). Dabei wird v.a. auf die Übertragung von Rechten und hier speziell auf das Eigentumsrecht abgezielt. Eigentum darf nur mit Zustimmung des Eigentümers übertragen werden, individuelle Versprechen dürfen nicht gebrochen werden. Die Grundfunktion des Staates ist es, den Regeln der Gerechtigkeit Geltung zu verschaffen. Faktisch setzt der Staat dadurch eine Konzeption kommutativer Gerechtigkeit um. Gerechtes Verhalten befördert dabei immer das Gemeinwohl. Eine Konzeption der distributiven Gerechtigkeit hält er für verfehlt (Schmidt 2009:229). Dies ist konsequent, wenn darauf vertraut werden kann, dass sich private Akteure nicht nur formell, sondern auch materiell – also mit Blick auf ihre faktischen Möglichkeiten – in symmetrischen Beziehungen bewegen.

Im Gegensatz zu Hume präsentiert **Rawls** „eine normative Theorie der gesellschaftlichen Ordnung, ... die die fundamentalen Regeln der Gerechtigkeit moralisch zu rechtfertigen sucht“ (Schmidt 2009:230). Er bezieht sich somit nur noch auf die moralische Qualität einer gesellschaftlichen Ordnung bzw. der ihr zugrunde liegenden sozialen Institutionen, d.h. eine rechtfertigungsfähige und realisierbare Konzeption von Gerechtigkeit.⁷ Damit wird der Begriff im doppelten Sinne eingeeengt:

- (1) auf die „soziale Gerechtigkeit“; dabei werden Probleme der individuellen Gerechtigkeit ausgeklammert und auch nicht als Problem der politischen Gerechtigkeit gesehen.
- (2) im Problem der sozialen Gerechtigkeit auf das Problem der Verteilungsgerechtigkeit.

Vereinfacht gesagt: Gerechtigkeit ist somit soziale Gerechtigkeit und ist somit Verteilungsgerechtigkeit.

Ohne detailliert auf die zugrunde liegenden, für die hier zu führenden Diskussion nicht bedeutsame Herleitung einzugehen, wird bei Rawls als allgemeiner Grundsatz von der Gleichverteilung aller gesellschaftlichen Primärgüter⁸ ausgegangen. Abweichungen soll es dann geben, wenn eine ungleiche Verteilung eines oder mehrerer Güter allen Gesellschaftsmitgliedern Vorteile erbringt. Speziell gelten zwei Prinzipien. (1) Jedes Individuum hat die gleichen Grundrechte und dies garantiert den größtmöglichen Spielraum bei individueller Entfaltung. Und: (2) sozio-ökonomische Ungleichgewichte sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf dem Grundsatz fairer Chancengleichheit beruhen und auch die Position der am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder verbessern (Differenzprinzip). Dabei hat Prinzip (1) Vorrang vor Prinzip (2) und in (2) geht faire Chancengleichheit vor dem Differenzprinzip.

Zu den Ausführungen von Rawls lassen sich, nicht zuletzt aufgrund des oftmaligen Rückbezugs auf seine Ausführungen, in der Literatur inzwischen mehrere Kritikpunkte finden. So verweist Müller (2017:91) darauf, dass es bei einer angestrebten Vergrößerung der Verteilungsmasse, um dem Differenzprinzip insbesondere im Kontext der Raumentwicklung zu entsprechen, durch die Umsetzung von Wachstumslogiken zu erheblichen Spannungen mit dem Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit kommen kann. In der Kritik steht zudem, v.a. durch Sen und Nussbaum, der ausschließliche Bezug auf Primärgütern (vgl. auch Müller 2017:25f.). Beide (Sen und Nussbaum) betonen zudem, dass auch die Chancen zur Nutzung von Gütern (Möglichkeitsräume) in den Blick zu nehmen sei, um ein gutes Leben zu führen (ebenda) und – so Nussbaum – ein „gutes Leben“ zu entwickeln. Eine solche Konzeption eines guten Lebens muss jedoch noch in konkrete Schritte der räumlichen Entwicklung überführt werden (Müller 2017:30).

⁷ Dabei sind „die Prinzipien einer vollkommen gerechten gesellschaftlichen Ordnung diejenigen Grundsätze, auf die sich rationale Individuen unter den hypothetischen Bedingungen des Urzustandes zur Regelung ihres gesellschaftlichen Zusammenlebens einigen würden (Schmidt 2009:236).

⁸ Gemeint sind Grundrechte und gesellschaftliche Freiheiten, d.h. keineswegs nur materielle Güter.

Aus dem Bereich der soziologischen Ungleichheitsforschung betont Nancy **Fraser** im Sinne der Erreichung sozialer Gerechtigkeit die Notwendigkeit gleichberechtigter Partizipation bzw. Verhinderung von „Missrepräsentation“. Dabei dienen v.a. „dauerhafte Öffentlichkeiten als Bühne der Verhandlungen von Gerechtigkeitsansprüchen“ (Savignani 2020:189). Damit fokussiert sie sich auf Fragen der Gerechtigkeit in Verfahren über Beteiligung und Anerkennung von Positionen, die zugleich immer eine machtpolitische Komponente beinhalten.⁹

Höffe (1989; 2015) betont bei seinen Ausführungen zur Gerechtigkeit als Höchste der Kardinaltugenden¹⁰ unter Rückgriff auf die o.g. klassischen Autoren zugleich mögliche und notwendige Ausdifferenzierungen. Er verweist auf das Gleichheitsgebot (Unparteilichkeit erster Stufe), die Grundsätze der Verfahrensgerechtigkeit im Kontext der institutionellen Gerechtigkeit, die ausgleichende (,korrektive‘) Gerechtigkeit und – in Erweiterung der bislang getroffenen Aussagen - den Gedanken der Wechselseitigkeit, auch *jenseits* rein ökonomischer Beziehungen (Gleichwertigkeit im Nehmen und Geben ,Tauschgerechtigkeit‘).

Nach Höffe (2015:29) können dabei drei Bewertungsstufen der geschuldeten Sozialmoral unterschieden werden:

- eine technische Stufe, bei der Mittel, Wege und Verfahren mit Blick auf die vorausgesetzten gerechtigkeitsorientierten Ziele und Zwecke bewertet werden. Hier geht es um instrumentelle, funktionale und auch strategische Fragen.
- eine pragmatische Stufe, bei der Bewertung von Zielen und Zwecken an Interessen gemessen werden. Es geht also um ,gut für jemand‘.
- eine dritte (genuin-moralische) Stufe, bei der Gemeinwohl nicht nur kollektiv, sondern auch distributiv verstanden wird. „Jemand“ wird somit – jenseits des Utilitarismus – auch individuell und nicht nur gruppenbezogen verstanden.

Werden die getroffenen grundlegenden Ausführungen speziell im Kontext von Landnutzungskonflikten in Stadt-Land-Verflechtungen betrachtet, besitzen nach Höffe zudem differenzierende Aussagen zum räumlichen Kontext besondere Relevanz. Im *räumlichen Zusammenhang* von besonderer Bedeutung ist, dass sich Fragen der Gerechtigkeit bzw. der gerechten Gestaltung im benannten Anwendungskontext nicht ausschließlich auf begrenzte (räumliche) Ressourcen oder die Auseinandersetzung um (raumbezogene) Knappheiten beziehen dürfen. Zu nennen sind darüber hinaus auch die Geltung der Menschenrechte, ein menschenwürdiges Dasein und die Gleichheit vor dem Gesetz, d.h. die Beachtung universeller Gerechtigkeitsstandards jenseits der spezifischen räumlichen Gerechtigkeitsaspekte.

Ein erheblicher Teil anwendungsbezogener Überlegungen, so Höffe, bezieht sich dabei auf Fragen der Kooperation und Konkurrenz. „Die objektive Anwendungsbedingung besteht im Streit oder Konflikt“. (Höffe 2015:27). Somit bestätigt sich nochmals die Relevanz des Gerechtigkeitsdiskurses für die Auseinandersetzung um raumbezogene Landnutzungskonflikte.

9 Auf die bei ihr ausgeführten Hegemoniekämpfe, transformativen Strategien und der Forderung nach Vergesellschaftung der Produktionsmittel (vgl. Savignani 2020:153f.) wird hier aus Gründen der inhaltlichen Begrenzung nicht eingegangen.

10 Nach Höffe (2015:21f.) gehört die Gerechtigkeit zum Quartett von Kardinaltugenden, neben der Besonnenheit, Tapferkeit und Weisheit. Wegen ihrer Ordnungsaufgabe sieht er sie sogar als Höchste an.

Zusammenfassend sind für den hier relevanten Bereich der räumlichen Entwicklung und Landnutzung als grundlegende Punkte für die folgenden Ausführungen benannt:

- die mögliche respektive notwendige inhaltliche Ausdifferenzierung von Gerechtigkeitsdimensionen, insbesondere Institutionelle Gerechtigkeit, Distributive Gerechtigkeit und Tauschgerechtigkeit mit dem Kombinationsfall ausgleichender / korrektiver Gerechtigkeit (geschuldeter Nutzen-Lasten-Ausgleich; distributiv und tauschbezogen),
- das Spannungsfeld zwischen den Gerechtigkeitsdimensionen, auch mit Blick auf die gesellschaftliche Konstruktion ihrer Umsetzung,
- die Verschiedenheit in der Betonung von Eigentumsrechten und deren Gewährleistung,
- die Differenzierung zwischen individueller Eigenschafts- und Ermöglichungszuordnung und gesellschaftlicher Zielorientierung,
- die einzufordernde öffentliche Aufgabe, und
- die Bewertungsgrundlage für Handeln sowie die Anwendung auf konflikthafte Situationen.

Dabei gilt es zu beachten, dass nicht nur die Ressourcenverteilung ex-post, sondern auch der Zugang und die Erarbeitung von „zu Verteilendem“, im unserem Kontext Land und „Raum“ mitbetrachtet werden (Höffe 2015:68f.).

2.2. Politisch-gesellschaftlicher Diskurs

„Die Menschen schulden einander ein gerechtes Handeln, nicht einen gerechten Charakter“ (Höffe 1989:59)

Gerechtigkeit bildet, bei interpretatorischer Vielfalt und Diskussion, auch heute einen der zentralen Ausgangspunkte für die Ableitung konkreter gesellschaftlicher Zielvorstellungen in freiheitlichen Demokratien. Das Gerechtigkeitsanliegen ist dort wesentlicher Teil der Rechts- und Staatstheorie seit der Neuzeit. Es zeigt sich schon in der Figur des Gesellschaftsvertrages (Verfassung). Die Ansprüche an die Gerechtigkeit entwickelten sich in der Folgezeit durch die Anerkennung von Freiheits- und Partizipationsrechten, sowie durch die Anerkennung der Menschenwürde und des Rechtes auf ein menschenwürdiges Leben, das sich mittlerweile nicht nur auf eine Daseinsvorsorge im engeren Sinne erstreckt (Gewährleistung des Existenzminimums), sondern auch angemessene Umweltbedingungen mitumfasst (Gewährleistung eines „ökologischen Existenzminimums“ als Element der Menschenwürde und als Grundrecht des Menschen). Gerechtigkeit spielt auch eine zunehmende Rolle in der Beziehung der Staaten zueinander. Der Diskurs ist aber heute nicht mehr nur auf den Staat konzentriert, sondern auch auf die Etablierung von Staatenverbindungen, wie bei der EU, und auf räumlichen Organisationseinheiten unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene.

Gerechtigkeit ermöglicht zugleich die normative Einbettung zentraler theoretischer Grundlagen der Raumentwicklung wie die Theorie sozialer Institutionen¹¹ und, wesentlich realweltlicher, von räumlichen Leitbildern (vgl. Höffe 1989:355f.). Beide lassen sich dabei direkt miteinander verknüpfen. Durch Leitbilder werden „Institutionen zu Sinngestalten menschlichen Lebens und Zusammenlebens“ (Höffe 1989:361), und durch Leitbilder werden zugleich konkrete Erfahrungen von Sinnzusammenhängen (ebenda) möglich. Etabliert wird ein differenziertes und konkretes Ordnungs- und Normierungssystem, das neben kodifiziertem Recht auch Sitte und Gebrauch mit einschließt (vgl. Höffe 1989:362). Raum-

¹¹ Grundlegend hierfür sind die Ausführungen von Healey (1997), die erstmals die politikwissenschaftliche Institutionenforschung mit der raumwissenschaftlichen Debatte verbindet. In der Folge hat sich dieser Ansatz im wissenschaftlichen Diskurs breit etabliert.

bezogen betrifft dies globale bzw. multilaterale, supranationale (hier europäische), nationale wie regionale und lokale Regelungen. Das so entstehende institutionelle Arrangement sichert zugleich Gerechtigkeit und ermöglicht, auch zeitlich gesehen, den Ausgleich zwischen unterschiedlichen Ansprüchen. Es wird somit konkret handlungsleitend.

Auf europäischer Ebene bildet hierbei die EU Grundrechtecharta von 2012 (Amtsblatt der Europäischen Union 2012/C 326/02) einen Orientierungsrahmen. So wird unter Verweis auf das geistig-religiöse und sittliche Erbe und die gleichen Grundrechte „auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität“ verwiesen, die auf „Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“ basieren (ebenda). Dabei soll eine *ausgewogene* und nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Zudem wird im Artikel 14 z.B. explizit auf das Eigentumsrecht verwiesen.

Auf nationaler Ebene der alten Bundesrepublik¹² lassen sich in einer Verteilung der Kompetenzen in der Zentralverfassung, der Etablierung eines Bund-Länder-Finanzausgleiches und in den Partizipationsanforderungen bei Entscheidungen über Bundesprojekte auf dem Territorium eines Landes, einer Region oder einer Gemeinde konkrete Ausprägungen von Gerechtigkeitsanforderungen erkennen. In der Raumplanung wird spätestens seit den 1970er Jahren die im Grundgesetz fixierte Sozialstaatsklausel als Ausdruck einer gerechten Entwicklung angesehen und kann somit wiederum als Ausgangspunkt für eine raumbezogene Gerechtigkeit gelten. Dies bewirkt somit in der Konsequenz die räumliche Übersetzung sozialer Gerechtigkeit als Forderung nach Herstellung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* (Ernst 1977:17). Über diesen Begriff hat *Gerechtigkeit* auch Eingang in die deutsche Normsetzung des Bundesraumordnungsgesetzes gefunden. Entscheidungen in raumordnerischen Plänen und Programmen, welche Orte als sog. „Zentrale Orte“ eine überörtliche Raumfunktion zugeschrieben bekommen, erfolgen deshalb nicht losgelöst von grundlegenden Gerechtigkeitsmaßstäben, weil das Abwägungsgebot zu beachten ist und willkürliche Entscheidungen verhindern werden sollen. Die Beachtung der Rechte des Einzelnen gilt nicht nur für den Staat selbst, sondern auch für Gemeinden und Regionen, deren räumliche Planung dem Gebot gerechter Abwägung genügen muss. Insbesondere die aktuelle Auseinandersetzung um gleichwertige Lebensverhältnisse bietet wieder Anknüpfungspunkte für weitere gesellschaftliche Diskurse in Deutschland (vgl. Koppers et al. 2018; siehe unten). Derzeit im gesellschaftlichen Diskurs noch vorherrschend scheint dabei das Distributionsparadigma zu sein, bei dem die (staatliche) Umverteilung (Kersting 2009) im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht. Dies zeigt sich auch auf europäischer Ebene. Dort ist seit Ende der 1990er Jahre in Europa das Ziel einer stärkeren territorialen Kohäsion in den Vordergrund gerückt und kann somit, umgesetzt über die EU-Finanzierungsmechanismen, als eine neue Dimension der Verteilungsgerechtigkeit angesehen werden kann (vgl. z.B. Kohäsionsberichte). Gleichwohl wird verschiedentlich auf die aktuelle Bedeutung der (individuellen) Chancengerechtigkeit (Kersting 2009) hingewiesen.

In der internationalen Diskussion lässt sich seit rund dreißig Jahren, spätestens mit der Rio-Konferenz 1993 (UN 1993) Gerechtigkeit als „intergenerationelle Gerechtigkeit“ in zentralen politischen Dokumenten wiederfinden.¹³ In der Interpretation und Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitsbegriffes haben sich vielfältige internationale, supranationale und nationale Diskussionslinien bis hin zu ausdifferenzierten Indikatorensystemen (weiter-)entwickelt. Die angesprochene Rio-Agenda ist inzwischen durch die UN Millennium Development Goals und diese sind wiederum durch die UN Sustainable Development Goals (SDGs) abgelöst worden. Die EU hat ihre (nachhaltigkeitsorientierte) Göteborg-

¹² Zur allgemeinen Situation in der DDR vgl. z.B. Meulemann 1996.

¹³ Von besonderer Bedeutung sind hier die Entwicklungsoptionen zukünftiger Generationen.

Agenda inzwischen zum Green Deal weiterentwickelt, und auf nationaler Ebene sind z.B. in Deutschland umfassende Nachhaltigkeitsstrategien von Bund, Ländern und Kommunen zu beobachten.

Dabei kann die explizite Benennung der Dimension einer intergenerationellen Gerechtigkeit als zentrale Erweiterung bisheriger Sichtweisen verstanden werden. Der Wissenschaftliche Beirat für Globale Umweltveränderungen (WBGU) als deutsches Beratergremium der Bundesregierung benutzt deshalb den Begriff der „Zeit-Gerechtigkeit“ (WBGU 2018:5), um die besondere Dimension des Begriffes der intergenerationellen Gerechtigkeit im Zusammenhang mit dem Klimawandel hervorzuheben (ebenda:35). Als wichtige Aspekte werden die Gestaltung von Prozessen und die Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen angesehen (Beteiligungsgerechtigkeit; WBGU 2018:12; auch Deutsche Katholische Bischofskonferenz 1998). Intergenerationellen Gerechtigkeit besitzt, so der WBGU, aufgrund regionaler wie überregionaler Verflechtungen auch eine konkrete räumliche Dimension.

2.3. Fokus: Räumliche Gerechtigkeit und regionale Stadt-Land-Beziehungen

Die räumlichen Dimensionen von Gerechtigkeit werden zumindest implizit schon von Beginn der Auseinandersetzungen um den Begriff und die Bedeutung von *Gerechtigkeit* mitgedacht. So umfasst „Verteilungsgerechtigkeit“ selbst mit Bezug auf den „Containerraum“¹⁴ eine Auseinandersetzung mit räumlichen Entitäten. Explizit und umfassend werden die Ausführungen in der Diskussion und Bestimmung von *räumlicher respektive raumbezogenen Gerechtigkeit* oder *Raumgerechtigkeit*.¹⁵

Ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, rahmensetzend für die folgenden Ausführungen, wird in der Diskussion um eine gerechte räumliche Entwicklung zuvorderst auf den Diskurs in der Stadtentwicklung um das Recht auf Stadt verwiesen. Als zentrale Publikation dient von Lefebvre „Le droit à la ville“ (1968). In ihm wird nicht nur Zugang zu Ressourcen, sondern insbesondere die aktive Teilhabe an Veränderungsprozessen, die aktive Mitgestaltung des politischen Lebens, der Verwaltung sowie insgesamt der Entwicklung der Stadt gefordert. Wichtiger Aspekt ist hierbei der ermöglichende Charakter von Gerechtigkeit. Eine Fortsetzung der Diskussionen lässt sich dann zuvorderst bei den Arbeiten von Harvey (1973; *Social Justice and the City*) wiederfinden. Hierbei geht es insbesondere um distributive Fragen, insbesondere im Kontext der räumlichen sozialen Gerechtigkeit. Während in der Praxis der Raumentwicklung in den 1970er und 1980er Jahren unter den Begriffen der Gleichwertigkeit und Territorialen Kohäsion stark anwendungsbezogenen Gerechtigkeitsaspekte diskutiert werden, beginnt im wissenschaftlichen Kontext erst ab den 2000er Jahren wieder eine verstärkte Diskussion um räumliche Gerechtigkeit. (vgl. ausführlich Kapitel 3). Der erhebliche Bedeutungszuwachs des Themas im internationalen Diskurs lässt sich dann durch das Erscheinen eines eigenen Journals mit dem Titel „Spatial Justice“ ab 2009 dokumentieren.

In verschiedenen einzelnen Arbeiten werden dann auch vermehrt in der englischsprachigen (US-amerikanischen) Literatur Fragen der gerechte und gleichwertige Verteilung im Raum behandelt (Soja 2009, Storper 2011). Als neuer Aspekt kommen explizit Fragen der Umweltgerechtigkeit hinzu (vgl. Jamal / Hales 2016). In Verbindung damit werden Fragen der Verteilung von „Goods and Bads“ (Holder and Layard 2010) sowie der Ungleichheit behandelt (Manderscheid, K. & Richardson, T. 2011). Expliziten Rückbezug zu Gerechtigkeitstheorien (hier auf Rawls) nimmt – wieder im städtischen Kontext – Fainstein 2010 mit ihrem Buch „The Just City“ (2010). Sie benennt dabei die drei wichtige Punkte (vgl.

14 Zu unterschiedlichen Raumverständnissen vgl. z.B. Blotevogel 2018:1846.

15 Die folgenden, keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebenden Ausführungen, reflektieren die Vielfältigkeit der Raumverständnisse (vgl. Güntzel 2020; Chilla/Kühne/Neufeld 2016). Sie fokussieren sich dabei auf die Diskussionen, die nicht explizit auf Fragestellungen im Kontext von Krieg, (exzessiver physischer) Gewalt, Vertreibung, (illegalem) Landraub, Armut und Unterernährung sowie schwerer politisch-administrativer Dysfunktionalität (failing states) abzielen.

auch Fainstein 2009) *Distributiver Aspekt*, *Diversität (diversity)* und *(Lokale) Demokratie*. Die Ausführungen bieten dabei eher ein grundsätzliches Framing denn konkrete handlungsleitende Hinweise zur Umsetzung.

Im gleichen Jahr 2010 veröffentlicht Soja sein Buch „Seeking Spatial Justice“ als eine umfassende Auseinandersetzung um den Zugang zu Infrastrukturen, reflektiert dabei aber zugleich verschiedene Aspekte der sozialen Gerechtigkeit sowie Umweltgerechtigkeit. Ein Jahr später werden von Storper (2011) explizit Aspekt der Ressourcenverteilung und -umverteilung thematisiert und somit auch auf Verteilungsgerechtigkeit abgezielt. Auch andere Arbeiten nehmen diese Verteilungsaspekte, speziell auch auf europäischer Ebene, in den Blick (Hadjimichalis 2011, Mahon 2014). Im internationalen Kontext bieten zudem in den letzten Jahren immer wieder Tagungen einen möglichen Diskursrahmen, wie z.B. die AESOP-Konferenz 2017, die sich explizit mit dem Thema *Dignity* beschäftigt hat (vgl. auch Williams 2013).

In der deutschen Diskussion sind, anknüpfend an die oben dargestellten Diskussionslinien, aus den letzten Jahren insbesondere die Arbeiten von Lendi / Hübler (bereits 2004), Redepenning (2013), der ARL (2016) und von Koppers et al (2018) besonders erwähnenswert.

Redepenning (2013) erarbeitet, mit Bezug zu unterschiedlichen Raumkonzepten, eine sozial- und kulturgeographische Perspektive auf räumliche Gerechtigkeit (vgl. Kapitel 3.1). Mit dem Gutachten von Koppers et al (2018) werden erstmals seit langem wieder umfassende konzeptionelle Aussagen zur räumlichen Gerechtigkeit getroffen. Es werden vier Hauptkategorien unterschieden:¹⁶

- Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere definiert über den Zugang zu Infrastruktur;
- Verfahrensgerechtigkeit, über den Zugang zu Beteiligungsmöglichkeiten;
- Chancengerechtigkeit als persönliche Ermöglichung und Entwicklung, mit Zugang zu Kultur, Bildung, etc. (Capability-Ansatz);
- Einzelgerechtigkeit, als intergenerationelle Gerechtigkeit im Sinne der Nachhaltigkeit.

Dabei wird stark auf die Gewährleistungsfunktion staatlicher Aufgabenwahrnehmung abgezielt (weitere Ausführungen zum Gutachten weiter unten).

Wie bedeutsam inzwischen die Auseinandersetzung zum Thema der räumlichen Gerechtigkeit wurde, zeigt die ARL-Konferenz im Jahr 2020 zur Gleichwertigkeit und Gerechtigkeit mit dem Titel „Just spaces“.¹⁷ Das Tagungsprogramm macht zugleich deutlich, wie bedeutsam eine raumbezogene Diskussion ist (Akteure, Ebenen, Verflechtungen etc.) und dass zugleich vielfältige Bezüge zu stark anwendungsbezogenen Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung sowie Regionalpolitik bestehen. Dabei bleibt die inhaltliche Ausfüllung einer (überörtlichen) regionalen räumlichen Gerechtigkeit offen.

Zentrale Grundlage sind Abbildung räumlicher Wechselbeziehungen und Interaktionen, differenziert nach unterschiedlichen Bezugsebenen (von lokal bis international). In der wissenschaftlichen Literatur sind diese in den letzten Jahren verstärkt mit dem Konzept des Telecouplings verknüpft. Für diesen komplexen Ansatz bestehen jedoch erhebliche Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung. Dies zeigen z.B. die Auseinandersetzungen um planerisch-konzeptionelle Ansätze, die Leitbilder und Ziele, jedoch kaum grundlegende Verflechtungen in den Mittelpunkt stellen (vgl. zur aktuellen Übersicht Siedentop/ Stoms 2021) und mit Blick auf eine raumbezogene Gerechtigkeit konsequenterweise auf die

¹⁶ Zu möglichen anderen Kategorisierungen siehe Kapitel 3.

¹⁷ Die Konferenz wurde Corona-bedingt abgesagt. Auf einer Webplattform der ARL sind jedoch vielfältige Beiträge zum Thema zu finden, die sowohl die Bedeutung des Themas als auch Formen der Auseinandersetzung hiermit dokumentieren.

Grundkategorien Verteilungsgerechtigkeit, Chancengerechtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit verweisen.

Zugleich werden in den letzten Jahren mit Blick auf die Abbildung von Interaktionen auch verstärkt planungspraktisch orientierte Ansätze diskutiert (vgl. zusammenfassend Doernberg / Weith 2021). Aber auch für diese besteht noch keine explizite Umsetzung in raumbezogene Gerechtigkeitskonzepte.

3. Gegenstandsbezogene Diskussionslinien und fachliche Debatten

Im Folgenden werden unterschiedliche fachbezogene Perspektiven zur raumbezogenen Gerechtigkeit dargestellt. Sie folgen dem Grundmuster, zu Beginn die dort skizzierten Problemsichten als Startpunkt zu nutzen, um im Anschluss daran aktuelle Debatten (inklusive Abgrenzungen), methodische Zugänge und Fragestellungen (soweit sinnvoll) sowie die Bedeutung für das ReGerecht-Projekt näher zu beleuchten. Die jeweiligen Bearbeiter*innen setzen hierbei unterschiedliche Schwerpunkte. Die vermeintliche Heterogenität der Sichtweisen wird hier bewusst belassen, um nicht bereits hier einen Verlust an Vielfalt herbeizuführen.

3.1. Geographie: Ungerechtigkeiten werden räumlich produziert (Eichenauer / Gailing)

Welches Problem schaut sich das Konzept an?

Spatial justice, im Deutschen übersetzt als räumliche oder auch raumbezogene (Redepenning 2013) Gerechtigkeit, befasst sich explizit mit räumlichen Aspekten von Gerechtigkeit und ist damit eng verknüpft mit der jeweils angelegten Definition von Raum. Die zentrale Frage geographischer Gerechtigkeitsforschung lässt sich zusammenfassen als: Wer bekommt was, wo und wie? (Redepenning 2013: 6). Dabei kann es um eine räumliche Verteilung von Ungerechtigkeitsphänomenen (z.B. Harvey 1973; 2009), die räumliche Verteilung von Chancen und Risiken, von Zugängen zu oder Belastungen durch Infrastrukturen oder Ressourcen (z.B. Graham/Marvin 2001, Schlosberg 2007), die soziale Konstruiertheit von Räumlichkeit und Gerechtigkeit (Nordberg 2020, Soja 2010) oder um Gerechtigkeit als politische Strategie (Soja 2010) gehen. Letztlich wird thematisiert und erforscht, dass ungerechte Verhältnisse eine explizit räumliche Komponente haben und dass ungerechte Verhältnisse räumlich produziert werden (Soja 2010: 39ff). Die geographische Gerechtigkeitsforschung ist eine der wesentlichen Säulen der „kritischen Geographie“.

Was sind die theoretischen Grundlagen?

In der Geographie wurde eine dezidiert räumliche Sicht auf Gerechtigkeit lange vernachlässigt (Soja 2010). Geprägt von den stadtpolitischen Auseinandersetzungen der 1960er Jahre entstehen insbesondere in Frankreich und den USA marxistisch geprägte Arbeiten zu gerechter räumlicher Entwicklung. Henri Lefebvre (1968) beschreibt in seiner zentralen Publikation „Le droit à la ville“ (1968), das Recht auf Stadt in erster Linie als ein Recht auf die aktive Mitgestaltung des politischen Lebens, der Verwaltung sowie insgesamt der Entwicklung der Stadt gefordert. Parallel entspinnt sich in den USA mit den Beiträgen von David Harvey eine Diskussion zu sozialer Ungerechtigkeit im urbanen Raum. Harvey reflektiert in seinem einflussreichen Werk „Social Justice and the City“ (1973, 2009) nicht nur gängigen Methoden und theoretische Grundlagen der Geographie, er legt damit auch den Grundstein für die Forschungsrichtung der kritischen Geographie, die Debatten um Gerechtigkeit auch über die Disziplin hinaus maßgeblich prägt. Er entwickelt eine geographische Interpretation der Rawl'schen Konzeption von Gerechtigkeit, nämlich die einer gerechten Verteilung zu der man auf rechtem Weg gelangt ist (Harvey 1973, 2009: 98). Aufbauend auf diesen grundlegenden Dimensionen der Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit erarbeitet Harvey ein Konzept „territorialer sozialer Gerechtigkeit“, welches zentrale Gerechtigkeitskriterien in räumliche Kontexte überträgt. Erstens sollte Verteilung so organisiert sein, dass a) die Bedürfnisse der Bevölkerung eines Territoriums abgedeckt sind, b) die Ressourceneinteilung derart von statten geht, dass die Multiplikatoreffekte zwischen den Territorien, also Beiträge zum Gemeinwohl, maximiert werden und c) dass Extraressourcen für Regionen zur Verfügung stehen,

die mit sozialen oder umweltbedingten Schwierigkeiten umgehen müssen (Harvey 1973, 2009: 116) . Zweitens sollen die Verfahren derart gestaltet sein, dass die am stärksten benachteiligten Territorien die bestmöglichen Entwicklungschancen haben (Harvey 1973, 2009: 116-117). Rund 35 Jahre später präzisiert Harvey (2008, 2009) die Frage des Verfahrens und seine Abkehr von liberalen Gerechtigkeitskonzeptionen, an denen er sich noch zu Beginn orientierte. In seinem Essay „The Right to the City“ kritisiert er die neoliberale Stadtentwicklung, die zu einem Elitenprojekt geworden sei, welchen lediglich die Interessen weniger, bereits gut situierter Akteure bediene. Er fordert, aufbauend auf Lefebvres Argument der Teilhabe an räumlichen Entscheidungen, mehr demokratische Kontrolle über Investitions- und Entwicklungsentscheidungen im urbanen Raum. Harvey fokussiert auf die Frage des Zugangs zu Entscheidungen und wirft damit einerseits Fragen nach gerechten Verfahren auf, die eine gerechte Verteilung überhaupt erst ermöglichen und rückt auch das Problem der Anerkennung marginalisierter Gruppen und Räume in den Mittelpunkt.

Wenn auch Harvey und viele weitere Geograph*innen sich mit räumlichen Fragen von Ungleichheit beschäftigten, so war *spatial justice* als theoretisches Konzept dennoch bis in die 2000er Jahre bis auf wenige Ausnahmen, wie z.B. Pirie (1983), dem die Konzeption einer territorialen sozialen Gerechtigkeit noch zu sehr im raumtheoretischen Containermodell verhaftet blieb, kein Teil der geographisch informierten Gerechtigkeitsliteratur (Soja 2010). Edward Soja (2010) nimmt sich in seinem Werk „Seeking Spatial Justice“ daher explizit vor, der *spatial justice* einen zentralen theoretischen Rahmen zu geben. Dazu setzt er zunächst raumtheoretisch an und fordert eine neue Ontologie in der das Räumliche, neben dem Zeitlichen und dem Sozialen einen gleichwertigen Platz in der Analyse gesellschaftlicher Phänomene und Prozesse erhalten muss. Mit dem Verweis auf sozial-räumliche Dialektik betont er die wechselseitige Verschränkung von Raum und sozialem Handeln. So wie soziales Handeln den Raum prägt und gestaltet, sind diese Handlungen immer rückgebunden an den Raum in dem sie sich vollziehen. Davon ausgehend ist für ihn *spatial justice* ebenso einerseits immer im räumlichen Kontext zu sehen, der (Un-)Gerechtigkeiten hervorbringt, andererseits selbst von (Un-)Gerechtigkeiten geprägt ist. Dabei soll *spatial justice* nicht eine weitere Form der Gerechtigkeit sein, wie soziale Gerechtigkeit oder Umweltgerechtigkeit. Räumlichkeit liege allen Gerechtigkeitsphänomenen zu Grunde, es kommt nun darauf an, (Un-) Gerechtigkeitsphänomene auch räumlich zu interpretieren. Dazu setzt er die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit *spatial justice* direkt in Beziehung zu sozialen Bewegungen, insbesondere der US-amerikanischen Umweltgerechtigkeits- und civil rights- Bewegungen, fokussiert auf die räumliche Verankerung sozialer Kämpfe und bindet sie mit Hilfe aktueller Rezeptionen des „Recht auf Stadt“ demokratietheoretisch ein.

Der Fokus der Debatten um *spatial justice* liegt vor allem auf urbanen Räumen. Eine prominente Ausnahme stellt die kritisch-geographische Forschung zu Kulturlandschaften dar, wie sie beispielsweise Don Mitchell (2000; 2003) vertreten hat. Landschaften sind –egal ob städtisch oder ländlich– Reifikationen¹⁸ einer sozialen Ordnung, die mit ihrer scheinbar einheitlichen und stabilen Erscheinungsform soziale Auseinandersetzungen und die Widrigkeiten alltäglichen Handelns „verschleiern“ (Mitchell 2000: 141). Sie sind die materielle und zugleich symbolische Repräsentation von Ungerechtigkeiten. In jüngerer Zeit hat sich nun die *spatial-justice*-Perspektive in deutlicher Weise auf Räume jenseits urbaner Agglomerationen geweitet (z.B. Barraclough 2013; Nordberg 2020; Mießner / Naumann 2019; Landy / Moreau 2015). Zwar wird in Anlehnung an Lefebvre von marxistisch-kritischer Seite betont, dass Urbanisierung auch Räume jenseits städtischer Agglomerationen betrifft, da Urbanisierungsprozesse als globale und omnipräsente Phänomene auch auf ländliche oder gar Naturräume wirken

18 Vergegenständlichungen

(Harvey 1973, 2009; Soja 2010), eine dezidierte Auseinandersetzung mit ländlichen Räumen erfolgt aber weder auf theoretischer Ebene, noch in der empirischen Beschäftigung (Landy / Moreau 2015). In ihrem Aufsatz „Is There Also a Right to the Countryside?“, überprüft Barraclough (2013) Lefebvres „Right to the city“ kritisch auf seine Relevanz für ländliche Räume. Da die Stadt für Lefebvre keine expliziten Eigenschaften hat, fasst er sie als eine soziale und mentale Form, die im Prinzip überall sein kann, auch an Orten, die man gemeinhin als ländlich ansieht (Barraclough 2013: 1047). Und da diese ländliche Räume ebenso durch kapitalistische, bzw. neoliberale Prozesse betroffen sind, also das, was kritische Geograph*innen als Urbanisierung sehen – nämlich die Ausweitung der kapitalistischen Aneignung von Räumen über die Kernstadt hinaus, lässt sich das „Recht auf Stadt“ gut in ein „Recht auf das Dorf“ übertragen (Barraclough 2013). Damit verschiebt sich der Fokus der Analyse von spatial justice und blickt unter dem Begriff einer „rural justice“, also einer ländlichen Gerechtigkeit, auf die Beziehung zwischen Räumen. Barraclough argumentiert, dass auch Bewohnende des ländlichen Raums von raumrelevanten Entscheidungen in der Stadt betroffen seien und damit auch ein „Recht auf Stadt“ hätten (Barraclough 2013: 1048), Harvey fordert, dass der gesamte Verstädterungsprozess in den Blick genommen werden müsste, insbesondere auch das Umland, welches zunehmend von Entwicklungen im städtischen Raum dominiert wird (Harvey 2008, 2009: 319). Dennoch wird durch den sprachlichen wie empirischen Fokus auf Städte, ländliche Regionen auch innerhalb der geographischen Gerechtigkeitsforschung marginalisiert (Landy / Moreau 2015).

Im Anschluss an Barraclough betont auch der Bamberger Geograph Mark Redepenning die Verflechtungsbeziehungen von Stadt und Land, die immer mitgedacht werden müssen, wenn es um Fragen räumlicher Gerechtigkeit geht (Redepenning 2019). Schließlich sei es nicht nur die Stadt, die Infrastrukturen für den ländlichen Raum vorhalte. Vielmehr gilt auch umkehrt, dass ländliche Räume viele wichtige Funktionen übernehmen, die städtisches Leben überhaupt erst ermöglichen (z. B. Entsorgungs- und Energieinfrastrukturen, Erholungsräume). Dabei geht es nicht nur um die Verteilung von Gütern, Dienstleistungen oder Lebenschancen, sondern auch um Fragen Anerkennung, insbesondere der Anerkennung der Diversität ländlicher Räume, als auch der Repräsentation, d.h. in wie weit ländliche Räume in die Lage versetzt werden, ihre Interessen in Entscheidungsprozesse einbringen zu können (Redepenning / Singer 2019). Auch er plädiert für Mitsprachemöglichkeiten bei stadtpolitischen Entscheidungen, die den ländlichen Raum betreffen. Die Debatte um Gestaltungsmöglichkeiten von räumlichen Prozessen im ländlichen Raum wird z. B. von Nordberg (2020) unter Bezugnahme auf den *capability*-Ansatz Amartya Sens empirisch beleuchtet. Er sieht räumliche Gerechtigkeit nicht in erster Linie als eine Frage der Verteilung, sondern als eine Frage örtlicher Wirkmöglichkeiten („capability of place“). Mit Blick auf die europäische Diskussion um territoriale Kohäsion, die ähnlich der deutschen Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse eine Strategie regionaler Entwicklung darstellt, betonen auch Görmar et al. (2019) die Kontrollmöglichkeiten peripherer Räume als eine Grundvoraussetzung zur Herstellung räumlicher Gerechtigkeit.

Aktuelle Debatten und Abgrenzung zu anderen Konzepten

Fragen räumlicher Gerechtigkeit werden in zahlreichen empirischen Publikationen adressiert, die in engem Bezug zu anderen Anwendungsfeldern der Gerechtigkeitsforschung stehen. Untersuchungen sozialer Ungleichheit nutzen Raumbegriffe jenseits physisch-territorialer Zugänge und fokussieren dabei auf eher auf soziale Räume (Neu 2006). Eng verbunden mit sozialer Ungleichheitsforschung beschäftigt sich die deutschsprachige Stadt- und Raumforschung, die disziplinär stark von der Soziologie geprägt ist, mit Disparitäten und räumlichen Ungleichheitsforschungen – ohne sich jedoch dezidiert des Gerechtigkeitsbegriffs zu bedienen (z. B. Holm 2020, Förste / Bernt 2016). Die Diskussion um räumliche Gerechtigkeit wird in Deutschland zudem vor allem verknüpft mit Debatten um gleichwertige

Lebensverhältnissen, die wiederum andere konzeptionelle Schwerpunkte legt und Fragen räumlicher Governance betrachtet (siehe Beiträge in ARL Nachrichten 2020, ARL 2016; Koppers et al. 2018; Hahne et al. 2013; vgl. auch Kap. 3.2). Auch die aus der kritischen Geographie stammenden Beiträge zu Umweltgerechtigkeit nehmen zunehmend Fragen der räumlichen Verteilung von Umweltrisiken und -auswirkungen in den Blick (z.B. Walker 2009; Walker / Bulkeley 2006; siehe Kap. 3.5).

Was daran ist wichtig für das Projekt?

Für das Projekt ReGerecht mit seinem Fokus auf Stadt-Land-Beziehungen und Landnutzungskonflikten ist die räumliche Sichtweise auf Gerechtigkeit mindestens in zweierlei Hinsicht interessant: Zum einen werden die bei Landnutzungskonflikten entstehenden räumliche Verteilung der positiven und negativen Auswirkungen in den Fokus gerückt, zum anderen bieten die Forschungen zu rural justice und ihrem Fokus auf Verflechtungsbeziehungen von städtischen und ländlichen Räumen Ansätze, gerechte überkommene Steuerungsinstrumente zu entwickeln.

Bereits David Harvey hat herausgearbeitet, dass der Beitrag von (Teil-)Regionen zum kollektiven Wohlergehen berücksichtigt werden sollte: „Diejenigen, von deren Aktivitäten die meisten profitieren (...) haben höhere Ansprüche als jene, von deren Aktivitäten weniger Menschen profitieren. Der Beitrag zum kollektiven Wohlergehen, den etwa eine Region (...) leistet, kann sich auch darin bemessen, inwieweit in der Region Lasten und Unannehmlichkeiten gebündelt sind: Müllentsorgung, Ressourcenabbau, Standorte für großflächige Infrastrukturen (Kraftwerke)“ (Redepenning 2013: 9). Dies liefert Ansatzpunkte für regionale Gerechtigkeit, wenn es gilt, die von einem Teilraum ausgehenden negativen oder auch positiven Effekte in der Bestimmung regionaler Gerechtigkeit zu berücksichtigen.

Geographische Forschungen zu *spatial justice* helfen in grundlegender Weise zu verstehen, dass Ungerechtigkeit in räumlicher Hinsicht produziert wird. Ihre Erkenntnisse erhöhen das Verständnis für die gesellschaftlichen Prozesse, die räumlich (un)gerechte Verhältnisse induziert haben und können zur Überwindung von Ungerechtigkeiten herangezogen werden.

3.2. Raumplanung / Spatial Planning Studies: Zwischen Verteilung, Ermöglichung und Verwirklichung (Weith)

Welches Problem wird adressiert

Die Auseinandersetzung mit dem Begriff *Gerechtigkeit* ermöglicht es, für den Bereich der räumlichen Planung und Entwicklung die normativen Grundlagen des eigenen Handelns zu reflektieren und zu fundieren. Denn „jede räumliche Planung ist implizit oder explizit bestimmten Normen, Werten, Leitbildern unterworfen“ (Wolf 1998:41; vgl. auch Wachs 2013). Zugleich weisen Normentwicklung und Normsetzung räumliche Beziehungen auf (Philippopoulos-Mihalopoulos 2010; zur Kritik Barnett 2010).

Räumliche Planungs- und Entwicklungsprozesse haben insgesamt einen starken Einfluß auf die direkte Verteilung von Landnutzungen und die Verortung von Infrastrukturen. Zugleich verursachen sie dadurch erhebliche raumwirksame Folgeentwicklungen. Die dabei zum Tragen kommenden Verfahren müssen zugleich spezifischen Verfahrensstandards entsprechen. Über bestehende oder auch neu auszubildende räumlich-funktionale Wechselbeziehungen sind zugleich Fragen des Austausches und der Gegenseitigkeit von Leistungen von Interesse.

Die Frage nach Gerechtigkeit(en) in der räumlichen Planung ermöglicht sowohl vorwärtsgerichtet den Blick auf zukünftiges Handeln als auch analytisch-wertend den Blick zurück auf bestehende Politiken,

Programme, Pläne und Konzepte. Dabei ist es zum besseren Verständnis der Diskussionen um die Problemlagen hilfreich, auch die Entstehung der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, sei es um Gleichwertigkeit, territoriale Kohäsion oder zum Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung, mit in den Blick zu nehmen. Campell (1996) betont dazu explizit die Notwendigkeit des Aushandelns und der Offenlegung von Konflikten für Lösungen, die auch gerecht sind.

Der gesellschaftliche Blick auf das Thema soll hier, dem Kontext dieses Diskussionspapiers entsprechend, in der alten Bundesrepublik der 1960er Jahre beginnen. Im ersten Raumordnungsbericht des Bundes (BT-Drs. IV/1492) werden im Jahr 1963 verteilungsbezogene räumliche Entwicklungsziele mit expliziter Ausgleichswirkung sowie Schwerpunktsetzung festgelegt, ohne explizit den Begriff der räumlichen Gerechtigkeit zu nutzen (vgl. auch Kapitel 3.3). „Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.“ (ebenda:36). Dies erfolgte insbesondere auch unter dem Eindruck der zwei Jahre zuvor erfolgten östlichen Grenzschließung mit Blick auf das sogenannte Zonenrandgebiet. Dabei wird auch bereits explizit auf finanzielle Ausgleichsinstrumente (Finanzausgleich) hingewiesen. Im zwei Jahre später verabschiedeten Bundesraumordnungsgesetz werden diese Zielsetzungen mit expliziter Zielsetzung auf räumlicher Ausgewogenheit und Notwendigkeit von Strukturverbesserungen gesetzlich fixiert (BGBl. III 2300-1).

Interessanterweise lassen sich erst danach in den 1970er Jahren, in Deutschland insbesondere organisiert über die ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (jetzt Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft), im Zuge der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse intensive wissenschaftliche Publikationsaktivitäten hierzu erkennen. Dabei verweist der Raumforscher Marx darauf, dass Gleichwertigkeit als „ausreichend empfundene Lebensbedingungen“ mit Blick auf vier Zieldimensionen verstanden werden kann (1977:64, dort mit weiteren Ausdifferenzierungen):

- Ausreichendes Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten (Lohnwert);
- Ausreichende Versorgung mit nicht transportierbaren Dienstleistungen (Infrastruktur): Verwaltung, Gemeinschaftsdienste, Sicherheit und Risikoversorge, Bildung, Gesundheit, Soziales, Rechtsbetreuung, Postwesen, Sport, Erholung und Freizeit;
- Ausreichender Wohnwert (Wohnwert);
- Ausreichender Freizeit- und Erholungswert.

Dabei betont Hübler (1977:80) die Notwendigkeit des Verzichts auf mechanistische Ausgleichsüberlegungen. Er verweist dabei, wie im ersten Raumordnungsbericht sowie im ROG auch angeführt, auf existierende unterschiedlicher räumlicher Ausstattungen und ökologischer Rahmenbedingungen sowie die Differenzierung von möglichen und zugewiesenen Funktionen. Hieran schließt sich eine lange Diskussion um funktionsräumliche Arbeitsteilung und ausgeglichene Funktionsräume an (vgl. ARL 1981, ARL 1984, ARL 1986).

Wiederum ohne den Begriff der Raumgerechtigkeit zu nutzen, erhält im gesellschaftlichen Diskurs als auch in der wissenschaftlichen Diskussion die Auseinandersetzung um gleichwertige Lebensverhältnisse durch den Beitritt der fünf „Neuen Länder“ zur Bundesrepublik enormen Auftrieb (exemplarisch Raumordnungsbericht 1991, BT-Drs. 12/1098). Sie wird dabei v.a. geprägt vom Narrativ des „ostdeutschen Aufholens“ und „Einheit Herstellens“, um „auch“ in Ostdeutschland gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten (vgl. z.B. Winkel 2017, Mäding 2017). Die Diskussion findet, nach mehreren

Erweiterungen der EU, dann in den späteren 1990er Jahren ihr europäisches Pendant in der verstärkten Diskussion um eine territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene (siehe Dabinett 2010). Dabei lässt sich jedoch keine explizite Auseinandersetzung mit ethisch-normativen Fragen der räumlichen Gerechtigkeit beobachten.

Eine Renaissance der raumplanerischen Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse lässt sich in den letzten Jahren erkennen. Ausschlaggebend hierfür war nicht die Auseinandersetzung mit neueren wissenschaftlichen Arbeiten, wie sie z.B. durch Soja 2010 (vgl. auch Kapitel 3.1) angestoßen wurden. Vielmehr war der politische Diskurs durch Wahlsiege / -niederlagen und in der Folge davon der Etablierung von Enquete-Kommissionen auf Länderebene wie in Bayern bzw. auf Bundesebene (Kommission Gleichwertigkeit) ausschlaggebender Faktor. Aus diesem Kontext heraus sind auch die Arbeiten von Koppers et al. (2018) sowie der ARL zu verstehen.

In ihrem Positionspapier zur Gleichwertigkeit verweist die ARL (2016) auf mehrere Gerechtigkeitsdimensionen. Sie betont, unter Rückbezug auf § 2 des bundesdeutschen Raumordnungsgesetzes – und nicht mit Blick auf eine theoretisch-ethische Grundlage – die Bedeutung der Chancengerechtigkeit. Diese wird explizit durch infrastrukturelle Rahmenbedingungen „in den Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Pflege, Kultur usw. geprägt“ (ebenda:13). Mit ihren Ausführungen, dass die räumliche Situation Ausdruck und Ursache für Benachteiligung oder Bevorzugung gesellschaftlicher Gruppen sein kann (ebenda:13) werden Fragen der sozialen Gerechtigkeit und Umweltgerechtigkeit angesprochen. Erstere werden durch die Verteuerung von Wohnraum oder die Unterversorgung mit bestimmten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verletzt (ebenda:15). Auch Verfahrensgerechtigkeit, so die Autoren, ist ein wichtiger Aspekt gleichwertiger Lebensbedingungen (ebenda:17), insbesondere mit Blick auf die Vulnerabilität spezifischer Gruppen. Der Hauptfokus der Ausführungen liegt jedoch auf der (individuellen) Chancengerechtigkeit als Wechselspiel zwischen räumlichen Voraussetzungen und Fähigkeiten der Individuen. Die räumliche Planung müsse hierzu mit räumlich und sozial differenzierten Strategien einen Beitrag leisten (ebenda:17).

Das Positionspapier verdeutlicht zugleich, dass Kategorien aus dem theoretisch-pränormativen Gerechtigkeitsdiskurs wie z.B. Verteilungs- und Chancengerechtigkeit, zwar genutzt werden, sie jedoch inhaltlich keiner substantiellen Diskussion oder gar Ausgestaltung und Weiterentwicklung unterzogen werden.

Zugleich zeigt die kurze Skizzierung der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen auch, dass sich die Praxisperspektiven oftmals erheblich von der im Folgenden noch näher dargestellten wissenschaftsorientierten Diskursen unterscheidet. Dieser in der Literatur bekannte Science-Policy-Gap lässt sich offensichtlich auch hier konstatieren (Diller/Thaler 2017).

Was sind die theoretischen Grundlagen

Bislang lässt sich kein einheitlicher theoretischer oder ethisch-normativer Zugang im Themenfeld Gerechtigkeit und räumliche Planung erkennen. In einem sehr breiten Verständnis könnten alle wissenschaftlich-ethischen Beiträge, die einen Einfluss auf raumbezogene Politiken - insbesondere mit Blick auf die Realisierung sozialer Gerechtigkeit - haben, als Beitrag gewertet werden. Dann wären auch die Katholische Soziallehre, der Egalitarismus, sozialliberale Gerechtigkeitskonzepte, der Kommunitarismus oder auch Hayeks Ausführungen zu ‚sozialer Gerechtigkeit als Illusion‘ eine Grundlage (vgl. Ebert 2015).

Der überwiegende Teil der Autoren in der fachlichen Debatte bezieht sich jedoch auf die grundlegenden Ausführungen aus der politischen Philosophie aus Kapitel 1 und 2 (vgl. z.B. Fainstein 2009, Williams

2011, Davoudi 2013, Müller 2017, Dadashpoor/Alvandipour 2020). Dabei entwickeln einzelne Autoren, darauf aufbauend, andere Systematiken (vgl. z.B. Davy 2020)

Als grundlegend für die städtischen Diskussionen können nach 1945 auch hier die Arbeiten von Lefebvre und Harvey (s.o.) angesehen werden. Lefebvre (1968) geht es bei seinem Recht auf Stadt (*Le droit à la ville*) nicht nur um den Zugang zu (städtischen) Ressourcen, sondern um die aktive Teilhabe an Veränderungsprozessen, die aktive Mitgestaltung in Politik und Verwaltung und somit Entwicklung der gesamten Stadt. Damit wird der ermöglichende sowie handlungsbezogene Charakter von Gerechtigkeit stark betont. Harvey, konzentriert sich dagegen, aus einer marxistischen Tradition kommend, stark an distributiven Fragen (1973: *Social Justice and the City*). Adäquate Formen der Auseinandersetzung um „überörtliche“ Fragen der Raumgerechtigkeit lassen sich nicht finden.

Einen neuen Schub in der inhaltlichen Auseinandersetzung lässt sich um die 2000er Jahre im Rahmen der planungstheoretischen Debatte erkennen. Aufbauend auf die Aufbauend auf politische Philosophie von John Rawls und der soziologischen Theorie von Nancy Fraser (siehe Kapitel 2 und 3.1) entwickelt Fainstein (2009) Vorstellungen zu einer gerechten Stadt (*just city*). Sie definiert dabei (2009) „three hallmarks of urban justice“: Materielle Gleichheit / grundlegende Gleichwertigkeit (*material equality*), Vielfalt (*diversity*) und (gelebte) Demokratie (*democracy*). Sie stellt dabei den Bezug zur Verteilungsgerechtigkeit (*equality*) sowie zu Anerkennung, Ermöglichung und institutionellen Regelungen her (*diversity* und *democracy*). Sie diskutiert dabei auch gegenseitige trade offs und die Frage, wieweit die jeweiligen Regeln gehen sollen (Anerkennung von *diversity* versus Macht der Minderheiten über Andere / Mehrheiten).

Mit seiner Arbeit zu *Spatial Justice* führt Soja (2010) in einem Buch seine planungstheoretischen wie praktischen Überlegungen ausführlich aus und führt in gewissen Weise die „Recht auf Stadt – Debatte“ in eine neue Richtung fort (vgl. auch Kapitel 3.1). Den Schwerpunkt bilden Ausführungen zum Zugang zu (großstädtischen) Infrastrukturen, hier zu verstehen als Betonung der Entwicklungsoptionen und -möglichkeiten jeder/s Einzelnen. Dabei werden soziale Aspekte und Umweltaspekte explizit mitgedacht.

Dabei wird die Frage nach der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Räumen auch in anderen Kontexten immer wieder adressiert, so z.B. im Zusammenhang mit der Entstehung und Nutzung von öffentlichen Freiräumen (Hackenbroch 2011, Kanai 2010) bis hin zu einem Indikatorensystem handhabbarer Kriterien bei Adli / Chowdhury / Shiftan (2019). Dabei verweisen da Schio / Boussauw / Sansen (2019) interessanterweise darauf, dass hohe Erreichbarkeit oftmals mit negativer Umweltqualitäten (z.B. Luftverschmutzung) einhergehen.

Eine Diskussion im primär städtischen Kontext wird auch aktuell bei Tonkiss (2020) weitergeführt. Sie betont hierbei vor allem die Beseitigung von Ungleichheiten, bei der Lohn- und Einkommenspolitik, bei Beteiligungsverfahren, der Flächennutzungsplanung und der Bereitstellung von Infrastruktur.

Eine explizit überörtliche Sicht entwickelt Dabinett (2010), in dem er die Diskussion um *spatial justice* mit der europäischen Strukturpolitik und deren Wirkung am konkreten Beispiel von South Yorkshire untersucht. Die EU-Strukturpolitik wird auch von Rauhut & Humer (2020) näher betrachtet – mit dem Ergebnis, dass offensichtlich die großräumige EU-Politik vorrangig die Zentren stärkt und ein Zentrum-Peripherie-Gefälle unterstützt, statt ihm entgegenzutreten.

Eine Differenzierung in mehrere räumliche Ebenen wird ganz im Sinne einer Mehrebenenpolitik inzwischen als notwendige und wichtige Differenzierung angesehen (Davy 2020; allgemeiner bereits Campbell 1996). Die Ausführungen von Williams (2011) – mit Rückbezügen zu Harvey, Lefebvre, Rawls, Young

und Nussbaum - betonen dabei explizit das Verständnis von Raum als Konstrukt. Daraus wird abgeleitet, daß räumliche Gerechtigkeit ebenso ein soziales Konstrukt darstellt. Die Argumentation steht dabei zumindest in einem Spannungsverhältnis zu universellen Gültigkeit des Gerechtigkeitsanspruches.

Davoudi (2013) knüpft an die o.g. planungstheoretischen Diskussionen sowie an die Arbeiten von Fraser und Young an und schlägt vor, statt der Fokussierung auf gerechte Prozesse *oder* gerechte Ergebnisse (outcomes) sich auf eine gerechte Planung („just planning“; ebenda) zu beziehen. Dies umfasst neben dem Prozess- und Ergebnisbezug Anerkennung (recognition), Befähigung / Ermöglichung (capability) und Verantwortung (responsibility). Sie hebt dabei insbesondere auf die regionale oder lokale Unterschiedlichkeiten ab und fordert eine gerechte Verteilung politischer Macht in allen wesentlichen Interaktions- und Entscheidungsprozessen. Mit Blick auf die *capabilities* geht es ihr um die tatsächlichen und aktuellen Möglichkeiten der Lebensgestaltung. Verantwortung bezieht sich auf die Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit. Denn der Gerechtigkeitsdiskurs ist, so Davoudi (ebenda), eingebettet in die Weiterentwicklung des Leitbildes Nachhaltigkeit (vgl. auch Campell 1996).

In eine ähnliche Richtung argumentiert Basta (2016) in ihrem Artikel *From justice in planning toward planning for justice: A capability approach*. Neben der stärkeren Ergebnisorientierung wird explizit auf die Einbeziehung der Fähigkeiten und der Möglichkeiten der Akteure abgehoben, diese zur Anwendung bringen zu können (weiterführend auch Israel/Frankel 2017).

Verwiesen sei im raumplanerischen Kontext noch auf die o.g. Ausführungen von Redepenning (2013). Zum kann er durch seinen Bezug zu unterschiedlichen Raumkonzepten als Weiterentwicklung der Diskussion von Williams (2011) angesehen werden. Mit seinen Bezügen zu Verteilung, Beteiligung und Anerkennung schließt er auch soziologisch fundierte planungstheoretische Diskussionen auf (Fainstein, Davoudi). Und durch die besondere Betonung der sozialen Gerechtigkeit liefert er eine Brücke zu den aktuellen planerischen Diskussionen um Koppers et al. (2018) mit Misoga (auch 2020).

In den aktuellen raumplanerischen Diskussionen nehmen die Arbeiten von Koppers et al. (2018) mit Misoga (2020) eine zentrale Rolle ein. Dabei werden vier Dimensionen besonders hervorgehoben: Verteilungs-, Chancen-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit. Neben dem Bezug zur Verteilung von Ressourcen stehen somit gesellschaftlicher Teilhabe und Chancen zur individuellen Entfaltung (Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentwicklung, eigene Lebenspläne verwirklichen) sowie der Anspruch auf öffentliche Leistungen der Daseinsvorsorge im Mittelpunkt. Hinzu kommt die Einzelgerechtigkeit, als intergenerationelle Gerechtigkeit im Sinne der Nachhaltigkeit. Anzumerken ist hierbei, dass die Entwicklungsmöglichkeiten von Kommunen oder Regionen nur indirekt (z.B. über die Daseinsvorsorge) adressiert werden.

Abschließend sei in diesem Abschnitt noch auf drei Punkte hingewiesen:

(a) In den planerischen Ausführungen wird in der Regel die Dimension der Tauschgerechtigkeit in keiner der dargestellten Ausführungen bislang explizit ausgeführt. Dies ist umso mehr von Interesse, da regionale Vergleiche in vielfacher Weise eine Grundlage für die planerische Diskussion um Gleichwertigkeit darstellen.

(b) In der internationalen Literatur wird der Begriff der räumlichen Gerechtigkeit (spatial justice) oftmals primär als Referenzgröße für die Kritik an aktuellen Planungspraktiken oder gegen kommunale Politik und Verwaltung genutzt (Gruntz 2015, Pailloux 2015). Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Begriff findet dabei oftmals nicht oder wenig statt.

(c) Wenige Studien beziehen sich auf die Machbarkeit von Zielsetzungen räumlicher Gerechtigkeit. Eine der wenigen Ausnahmen bildet Tonkiss (2020).

Aktuelle Debatten und Abgrenzungen / Überschneidungen

Wie ausgeführt, stellen die Arbeiten von Koppers et al (2018) zusammen mit Miosga (2020) derzeit den Schwerpunkt der Diskussionen im planerischen Kontext dar.

Neu hinzugekommen sind in den letzten Jahren Versuche, zusammenführende Lehrbücher und auch Überblicksartikel zu entwickeln. Beispielhaft sei hier zum einen das Buch von Müller (2017) genannt. Zum anderen führt der Artikel von Dadashpoor & Alvandipour (2020) reviewartig unterschiedliche Ausführungen zusammen und definiert fünf Schulen der inhaltlichen Diskussion. Differenziert werden „equity, communicative, just, critical-spatial, and southern schools“ (ebenda). Sie stellen einerseits eine erste Weiterentwicklung der inhaltlichen Diskussion dar. Die Autoren sprechen aber selbst von großen Überschneidungsbereichen und Schwierigkeiten bei den jeweiligen Zuordnungen und Abgrenzungen. Sie können auch als Mischung unterschiedlicher genereller Planungsverständnisse angesehen werden (communicative planning, postmarxistische Diskussionen, postkoloniale Sichtweisen etc.).

Der raumplanerische Diskurs lässt sich dabei nur schwierig von den (rein) geographischen Diskussionslinien abgrenzen. Hier ergeben sich immer wieder gegenseitige Überschneidungsbereiche, wie sie auch bei einem breiten Verständnis von Raumwissenschaften nachvollziehbar sind.

Zudem bestehen zu weiteren Diskussionslinien Verknüpfungen, die hier nicht ausgeführt werden können bzw. in anderen Unterkapiteln behandelt werden, so zu:

- Rural Justice bei Nordberg (2020), mit grundsätzlichen Überlegungen sowie einem Fallbeispiel in Finnland;
- Rural Studies mit der Verbindung zu Umweltgerechtigkeit (Pellow 2016)
- poststrukturalistischen, feministischen und marxistischen Ansätze (Philippopoulos-Mihalopoulos 2010, McClintock 2015)
- Ungleichheit und Klimawandel (Aylett 2010)
- „Food justice“, auch im Sinne urban-ruraler Verflechtungen (Hochedez / Le Gall 2016)
- Landschaftsgerechtigkeit (landscape justice), auch mit Verknüpfungen zur Energiedebatte und dem Hinweis auf die notwendige Einbeziehung unterschiedlicher Akteursgruppen (other voices) in den Entscheidungsprozess (Mason / Milbourne 2014)
- Energiepolitik von (Yenneti / Day / Golubchikov 2016; siehe auch Kap. 3.5)
- Umweltgerechtigkeit in Kombination Ökosystemleistungen und Nature Capital sowie mit Erreichbarkeit, auch von Grün- und Freiflächen (Mullin et al. 2018; da Schio / Boussauw / Sansen 2019; Kronenberg, J. et al. 2020; siehe auch Kap. 3.4) sowie als umweltbezogene Gerechtigkeit (Köckler 2020)
- Städtischer Freiraumplanung, v.a. mit Blick auf Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Inklusion (Jian / Luo / Chan 2020)
- Gentrification (Rigolon / Németh 2018)
- Resilienz (DeVerteuil / Golubchikov 2016) und die Möglichkeit, über die Stärkung und Umsetzung des Resilienzprinzips zugleich mehr räumliche (hier v.a. soziale) Gerechtigkeit zu gewinnen
- den Folge der Finanzkrise und der daraus folgenden vielfältigen Verwerfungen (z.B. Hadjimichalis 2011).

Methoden und empirische Fragen

Für den raumplanerischen Kontext lassen sich mit Blick auf die dargestellten Quellen grundsätzlich drei methodische Vorgehensweisen differenzieren.

(a) Einen Teil der Arbeiten bilden theoretisch –deduktive, zum Teil pränormative Ausführungen zum Begriff und zum Verständnis von räumlicher Gerechtigkeit. Sie sind immer wieder mit planungstheoretischen Diskussionen verknüpft (z.B. Fainstein, Davoudi).

(b) Einen Großteil umfassen Fallbeispielanalysen, in denen zu Beginn eine mehr oder weniger umfangreiche Darstellung des eigenen Verständnisses von räumlicher Gerechtigkeit vorangeht. Vorrangig sind dies Studien auf städtischer Ebene, in wenigen Fällen auch auf regionaler Ebene (z.B. Dabinett 2010).

(c) Wenige Autoren erstellen, im Sinne einer Mischung aus Review und Delphi-Verfahren eine Zusammenschau fachwissenschaftlicher Expertise (z.B. Dadashpoor/Alvandipour 2020). Sie integrieren dabei die in den anderen Kategorien zu nennenden Arbeiten.

Bislang fehlen umfassende empirische Erhebungen zu den Einstellungen, zu Normen und Werten. Auch für das ReGerecht-Projekt konnten diese bislang aus Kapazitätsgründen nicht realisiert werden. Von Interesse wären insbesondere Analysen zu den Gerechtigkeitsvorstellungen unterschiedlicher Akteursgruppen in verschiedenen räumlichen Einheiten (Stadt, Umland, Ländlicher Raum).

Was ist wichtig für das Projekt?

Für das ReGerecht-Projekt sind aus dem Kontext der raumplanerischen Debatte folgende Erkenntnisse bedeutsam:

- Fragen der räumlichen Gerechtigkeit werden spätestens seit den 1960er Jahren diskutiert und reichen bis in die aktuellen planerischen Diskussionslinien.
- Die Ausführungen beziehen sich schwerpunktartig auf die Interpretation der Verteilungsgerechtigkeit und institutionelle Gerechtigkeit. Hierzu werden in den letzten Jahren auch explizit die Beteiligungs- und Anerkennungsgerechtigkeit ausgeführt.
- Ebenso in den letzten Jahren hinzugekommen sind Ausführungen zur intergenerationellen Gerechtigkeit (Enkelgerechtigkeit) im Zuge der Nachhaltigkeitsdebatte.
- Ausführungen zur Teilungsgerechtigkeit fehlen nahezu.

3.3. Recht: Gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale räumliche Gerechtigkeit als Leitvorstellung der Raumordnung (Köck)

Welches Problem wird adressiert?

Ein zentraler Ausgangspunkt der Auseinandersetzung um räumliche Gerechtigkeit liegt in der Beobachtung von Disparitäten¹⁹ und der Feststellung, dass diese nicht einfach schicksalhaft hinzunehmen sind, sondern ihnen durch die Gestaltung des Raumes, also durch Raumentwicklung als öffentliche Aufgabe, entgegenzuwirken ist. Dabei können verschiedene Perspektiven räumlicher Gerechtigkeit unterschieden werden. In einer Verteilungsperspektive geht es um die Wahrung bzw. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere durch eine Mindestausstattung infrastruktureller Daseinsvorsorge und durch eine faire Verteilung von raumbezogener Leistungen und Lasten. Die Versorgung mit „Inf-

¹⁹ Räumliche Ungleichheiten

rastrukturen“, wie etwa Straßen, Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungseinrichtungen, Telekommunikationsleistungen, ÖPNV, Schulen, Kitas und Ladengeschäften des täglichen Bedarfs, gehört ebenso in diesen Zusammenhang, wie der Zugang zu Erholungsflächen (Blau/Grün-Strukturen), finanzielle Leistungen zur Raumentwicklung oder die Verteilung von Lasten des Raumes, die durch überörtliche Festlegungen, wie etwa der Ausweisung von Polderräumen für das Management von Hochwasserereignissen, der Ausweisung von Windnutzungsräumen oder von Deponieräumen, erfolgt. In einer Governanceperspektive über verbindliche Entscheidungen zur Entwicklung des Raumes geht es in diesem Zusammenhang um faire Entscheidungsverfahren und um partizipative Prozesse des Agenda Setting. In einer Zukunftsperspektive geht es um die Wahrung bzw. Wiederherstellung von Chancengerechtigkeit und um Generationengerechtigkeit, und in einer Umweltgerechtigkeitsperspektive um den Zugang zu Umweltressourcen und um Anforderungen an die Umweltqualität.

Was sind die theoretisch-konzeptionellen und die rechtlichen Grundlagen der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen?

Der aktuelle gesellschaftlich-politische Diskurs über Raumgerechtigkeit ist in Deutschland mit dem Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse eng verbunden. Ausschlaggebend dafür war nicht zuletzt ein erfolgreiches Volksbegehren im Freistaat Bayern, das im Jahre 2013 zur Aufnahme der gleichwertigen Lebensverhältnisse in die Bayerische Verfassung führte und so viel Schubkraft entwickelte, dass im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Jahre 2018 das Thema auch für die Bundesebene aufgegriffen worden ist. Neben einem Fördersystem für strukturschwache Regionen ist eine Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse eingerichtet worden, die konkrete Reformvorschläge erarbeitet hat (Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse 2018).

Rechtlich wird darüber gestritten, ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als ein Staatsziel und damit als eine Verfassungsdiiktive verstanden werden muss, oder ob sie gänzlich zur Disposition der Politik steht (Kahl 2016). Wenngleich es gute Argumente dafür gibt, die gleichwertigen Lebensverhältnisse als einen Verfassungsauftrag zu begreifen, der aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten ist (Schuppli 2020), ist einzuräumen, dass der Verfassung nur Mindestanforderungen entnommen werden können, die unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen und dem Gesetzgeber bzw. der Regierung viel Spielraum eröffnen (Schuppli 2020:69, mit Hinweisen auf die Rspr. des BVerfG).

Für die Raumordnung ist demgegenüber explizit gesetzlich festgelegt, dass sie der Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse verpflichtet ist (§ 1 II ROG). Was daraus folgt, ist im ROG allerdings weniger eindeutig geregelt. Immerhin findet sich in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG der Grundsatz: „Im Gesamt-raum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.“ Präziser hatte sich im Jahre 1975 das von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossene Bundesraumordnungsprogramm positioniert; dort heißt es: „Gleichwertige Lebensbedingungen im Sinne dieses Programms sind gegeben, wenn für die Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebiets ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist; in keinem dieser Bereiche soll ein bestimmtes Niveau unterschritten werden“ (BT-Drs. 7/3584:6). Die Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“ hatte 2017 in ihrem Abschlussbericht festgehalten: „Gleichwertig ist nicht gleichbedeutend mit „gleich“. Gleichwertige Lebensverhältnisse können also nicht die Gleichverteilung aller Güter und Infrastrukturen und damit die Nivellierung aller Unterschiede bedeuten, sondern vielmehr eine Art „gleichgestellte Verschiedenartigkeit“. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass regionale Disparitäten und Ungleichheiten bis zu einem gewis-

sen Grad akzeptabel sind, wenn trotz Unterschiedlichkeiten und Vielfalt die annähernd gleichen Chancen für die individuelle Entwicklung bestehen und sich Abweichungen in einem akzeptablen Rahmen bewegen. Die Hinnahme und Akzeptanz regionaler Differenzierungen bedeutet jedoch nicht, dass auf die Bereitstellung einer grundlegenden Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verzichtet werden und alles einem freien Spiel der Kräfte und einer hohen Diversität regionaler Entwicklungspfade überlassen werden kann. Im Gegenteil sind sowohl eine Art staatlich garantierter „raumbezogener Grundsicherung“ als auch die Eröffnung vielfältiger individueller Entfaltungsmöglichkeiten notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen dafür, dass sich regionale Differenzen entfalten können und eine Akzeptanz regionaler Unterschiede möglich wird. Die Einheit in der Vielfalt erfordert auch in räumlicher Hinsicht, ein ausreichendes Maß an Zusammenhalt und Verlässlichkeit in der Absicherung von Risiken der Gesellschaft zu gewährleisten“ (Bayerischer Landtag 2018:18). Ganz ähnlich auch das Verständnis der Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse. In ihren Schlussfolgerungen heißt es: „Während viele Faktoren, die Lebensverhältnisse beeinflussen, individuell gegeneinander abgewogen werden können (günstiger oder teurer Wohnraum, naher oder weit entfernter Arbeitsplatz, Kultur- oder Naturnähe), **müssen bestimmte Infrastrukturen und Angebote in einem Mindestmaß verfügbar und erreichbar sein (Grundversorgung)**. Deshalb sollen die Ressourcen der öffentlichen Hand vorrangig so eingesetzt werden, dass in allen Regionen gleichwertige Angebote und Entwicklungschancen geboten werden können. Im Ergebnis soll der gesellschaftliche Zusammenhalt in unserem Land gesichert werden“ (Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse 2018:9).

Gemeinsam ist diesen Interpretationsversuchen die Vorstellung, dass jedenfalls ein Mindestmaß räumlicher Ausstattung zu gewährleisten (Schuppli 2020:67f.) bzw. ein Untermaß zu bestimmen ist, jenseits dessen Fördermaßnahmen für den betroffenen Raum Priorität haben. Auf welche Parameter es hierbei ankommt und welche Indikatoren für die Messung zugrunde zu legen sind, ist rechtlich bislang nicht festgelegt. Diesem Defizit könnte durch ein „Maßstäbengesetz“, etwa in Form einer Rechtsverordnung zum ROG oder auch einer Rechtsverordnung auf der Ebene eines Bundeslandes, begegnet werden. Wichtige Parameter/Indikatoren für Maßstäbe sind z.B. die Infrastrukturversorgung und die Umweltqualität. Werden Mindeststandards festgelegt, müssen bei deren (drohender) Unterschreitung konkrete Maßnahmen ausgelöst werden („Mindestmaßgebot“). Dies gilt v.a. für das Handeln öffentlicher Institutionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Auf die Investitionsentscheidungen Privater kann die Raumordnung demgegenüber nur sehr begrenzt Einfluss nehmen.

Die Handlungsinstrumente der Raumordnung

Zu einem solchen „Maßstäbengesetz“ hat sich die Politik bislang nicht durchringen können. Dabei mag eine Rolle gespielt haben, dass die Raumordnung insgesamt nur über begrenzte Möglichkeiten verfügt, raumordnerische Leitvorstellungen tatsächlich durchzusetzen. Das ROG nennt drei Instrumente der Durchsetzung: die Raumplanung, die raumordnerische Zusammenarbeit und die Abstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen und Planungen (§§ 13 ff. ROG).

- Die **Raumplanung** steuert Raumentwicklung über die Erfordernisse der Raumordnung, insbes. über Ziele der Raumordnung, die u.a. raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen binden (§ 4 ROG) und auch öffentliche Investitionen lenken sollen. Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist die Festlegung **Zentraler Orte** als Ziele der Raumordnung (ZdR) von fundamentaler Bedeutung (Landesentwicklungsplan). Darüber hinaus könnte über die Festlegung besonderer Gemeindefunktionen (z.B. „**Soziale Orte**“; Kersten/Neu/Vogel 2017) nachgedacht werden, um spezifische Inhalte gleichwertiger Lebensverhältnisse auch außerhalb der tradierten „Zentrale Orte“-Kategorie zu adressieren. Die Steuerungsfunktion der Raumplanung mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist aber begrenzt, da über die Ziele der

Raumordnung zwar Räume für bestimmte Nutzungszwecke gesichert werden können, ein verbindliche Verknüpfung zur Lenkung öffentlicher Investitionen aber fehlt. Raumplanung ist stark insbesondere in der Ordnungsfunktion, weniger stark in der Leistungsfunktion.

- Die **raumordnerische Zusammenarbeit** zielt auf eine Zusammenarbeit der Träger der Landes- und Regionalplanung, anderer öffentliche Stellen mit Relevanz für die Ziele der Raumordnung, Personen des Privatrechts, NGOs und der Wirtschaft, um Ziele der Raumordnung zu erreichen. Das ROG sieht allerdings keine gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit vor („sollen“). Eine Zusammenarbeit ist daher darauf angewiesen, dass „win-win“-Situationen identifiziert werden können. Gegenstände der Zusammenarbeit sind u.a.: Verträge zur Realisierung raumordnerischer Entwicklungskonzepte, die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte, der Aufbau interkommunaler Netzwerke und Regionalforen sowie die Etablierung von Raumberechnungsstrukturen. Letztere sind schon wichtig, um den Handlungsbedarf im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse bestimmen zu können. Insgesamt ist festzuhalten, dass die raumordnerische Zusammenarbeit rechtlich lediglich schwach verankert ist und weiterer Stärkung bedarf.

Was ist wichtig für das Projekt?

„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist ein politischer und raumordnungsrechtlicher Zentralbegriff der raumbezogenen Gerechtigkeitsdiskussion. Er ist insbesondere auf der Landesebene (Beispiel: Bayern), aber auch auf der Bundesebene wieder sehr präsent geworden. Im Kontext des ReGerecht-Projektes wird es darauf ankommen, eine Stadt-Umland-regionale Perspektive auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse zu entwickeln, ohne die Einbettung des Stadt-Umlandes in den Gesamttraum außer Acht zu lassen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse bilden zwar Kernaufgaben der Raumordnung, bedürfen aber gesetzlicher Flankierung, weil die Instrumente der Raumordnung für sich allein zu schwach sind, um sie zu verwirklichen. Darüber hinaus ist wichtig, (wieder) in Erinnerung zu rufen, dass gleichwertige Lebensverhältnisse auch Umweltleistungen und Umweltqualität einschließen: räumliche Gerechtigkeit kann nicht von der Umweltgerechtigkeit getrennt werden.

3.4. Gerechtigkeit und Land / Boden (Weith)

Welches Problem wird adressiert

„Land“ kann sowohl als physischer Gegebenheit als auch als soziale Konstruktion verstanden werden (Davy 2012:62). Der Umgang mit Land sowie die damit verbundenen normativen Grundlagen wie Gerechtigkeit sind seit langem Gegenstand der wissenschaftlichen wie gesellschaftlichen Diskussionen. Aus der Sicht der politischen Philosophie wird die Frage nach Land und Eigentum spätestens seit Hume (siehe Kapitel 2.1) inhaltlich diskutiert. Auch heute stellt die Bodenfrage²⁰ eine Frage der Gerechtigkeit dar (Davy 2018:273).

Gerechtigkeit kann dabei als (handlungsleitender) Maßstab für die Handhabung von property rights (Verfügungsrechten) gelten (Richter / Furubotn 1996; siehe unten). Die Diskussionen um Gerechtigkeit und Land gestaltet sich heterogen. Im wissenschaftlichen Diskurs werden insbesondere die aus der politischen Philosophie bekannten Grundkategorien (v.a. Verteilungsgerechtigkeit und institutionelle Gerechtigkeit; vgl. Jacobs 1989, Uwayezu/de Vries 2019) adressiert. Wichtige Fragen sind der (rechts-

20 Boden wird, der fachlichen Diskussion folgend, in diesem Unterkapitel sinngleich zu „Land“ verstanden.

sichere) Zugang zu Grund und Boden (Wer darf welches / wieviel Land erwerben bzw. bewirtschaften?), sowie dessen Verteilungen inklusive der Veränderungen (Uwayezu/de Vries 2018 und 2019). Letztere spielte v.a. zu Beginn der 1990er Jahre in Europa nach dem Fall der Mauer und den damit einsetzenden Transformationsprozessen eine besondere Rolle (Blacksell/Born 2002, Born 2005).

Der Zugang zu Land (inklusive Vertreibung) als auch die Verteilung und der Anteil an spezifischen Landnutzungen (z.B. Naturschutz), d.h. Fragen nach Verteilungsgerechtigkeit und institutioneller Gerechtigkeit, spielen auch in der politischen Diskussion um Land eine herausgehobene Rolle (vgl. auch Magel / Thiel / Espinoza 2015). Eine besondere Bedeutung spielt hierbei die sozial gerechte Nutzung von Land (sozial gerechte Bodennutzung; siehe unten). Im politisch-gesellschaftlichen Kontext muss dabei zwischen der internationalen Debatte und der Auseinandersetzung um konkrete Steuerungsinstrumente auf der nationalen Ebene unterschieden werden.

Bereits in den Rio-Konventionen von 1993 wird die besondere Bedeutung von Land in Gerechtigkeitsfragen hervorgehoben. Mit der Finanzkrise 2008 und dem damit verstärkt einher gehenden Phänomen des Land grabbing (als illegaler oder illegitimer Aneignung von Land) erlangt dieser Aspekt nochmals verstärkt Aufmerksamkeit (Semedi/Bakker 2014; Bachriadi/Suryana 2016; International Land Coalition 2019). Die UN betont 2015 in der Auseinandersetzung um Menschenrechte in *Land and Human Rights* (UN 2015) auch landbezogene Rechte (non-discrimination and equality, right to adequate housing, right to property, rights of indonegious people to their traditional land). In den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDGs) werden explizit in Punkt 1.4 und 2.3 Fragen der gerechten Landnutzung adressiert (siehe unten).

Bei allen internationalen Forderungen bleibt allerdings unklar, welche spezifischen (v.a. quantitativen, d.h. vermeintlich messbaren) Maßstäbe für Verteilungsgerechtigkeit und Landzugangsgerechtigkeit gelten sollen. Dies insbesondere auch, weil dafür, auch nationalstaatlich, keine adäquaten Datengrundlagen bestehen (für Deutschland vgl. Tietz/Neumann/Volkenand 2021). Deshalb werden primär Fragen der Verfahrensgerechtigkeit behandelt.

In Deutschland ist die politische Diskussion um die gerechte Nutzung von Boden und Land maßgeblich von Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes BVerfG (aus Zeiten der alten Bundesrepublik) geprägt. Die Urteile des BVerfG von 1954 (BVerfGE 1954) und 1967 (BVerfG 1967) legen, zusätzlich zu den grundgesetzlichen Regelungen, die Grundlage für allokativen und distributiven Steuerungsmöglichkeiten (optimale Verwendung des Bodens und sozialgerechte Verteilung von Bodeneigentum und des Bodeneinkommen) sowie die besondere Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit beim Boden (vgl. Davy 2018).

Besonderen Niederschlag findet dies im § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB, der „eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung“ als Maßstab festlegt. Damit verknüpft sich zugleich die Notwendigkeit staatlichen Handelns, sowohl im Bereich der Erfassung (z.B. durch Katasterwesen etc.) als v.a. auch durch ein aktives Landmanagements zur Herstellung von Gerechtigkeit (Magel/Thiel/Espinoza 2015:14). Davy spricht in diesem Zusammenhang auch von der Notwendigkeit einer responsiven Bodenpolitik (Davy 2018). Dazu sind unterschiedliche Instrumentarien einsetzbar, so z.B. Abgaben von Einkommen und Vermögen bei distributiven Fragen (z.B. aktuell Grunderwerbssteuergesetzgebung), agrarstrukturelle Regelungen (z.B. Reichssiedlungsgesetz, Grundstücksverkehrsgesetz) bei allokativen Fragen. Der gesetzliche Maßstab der sozial gerechte Bodennutzung wird deshalb auch in der Bauland- und Liegenschaftspolitik immer wieder als Grundlage herangezogen, auch um die durch Bau-recht ausgelöste Kosten und Lasten angemessen transparent und nachvollziehbar zu verteilen (Forum Baulandmanagement 2017:7).

§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB kombiniert dabei nach Davy (2018) „Elemente der utilitaristischen Gerechtigkeit („Wohl der Allgemeinheit“) und der sozialen Gerechtigkeit („sozialgerechte Bodennutzung“).“ (ebenda:273).

Was sind die theoretischen Grundlagen

Das (hier genutzte) grundlegende Verständnis von Land(nutzungs-)politik basiert auf der Definition von Verfügungsrechten (property rights; Richter / Furubotn 1996).²¹ Dies umfasst die Rechte, Ressourcen zu nutzen, sich Erträge aus der Nutzung anzueignen, Ressourcen zu verändern, ein Bündel aus Rechten oder Teilen von ihnen zu übertragen, Nutzung zu unterlassen sowie andere von diesem Bündel an Rechten auszuschließen (Richter / Furubotn 1996; Davy 2012).

Wichtige differenzierende Merkmale für Land sind demnach ökonomischer Wert und ökonomische Nutzung, ökologische Funktionen, die explizite Einbeziehung von Nicht-Nutzungsoptionen, unterschiedliche Formen des Landbesitzes und -zugangs, eine hohe Vielfalt an Akteursinteressen und -ansprüchen einschließlich der (Nicht-)Existenz territorialer Macht (Davy 2012:26/28). Die unterschiedlichen Eigentumsformen und Bodennutzungen lassen sich dabei nochmals vielfältig differenzieren (vgl. Davy 2015; Linke / Nyguyen 2015).

Bislang lässt sich kein in Wissenschaft und Gesellschaft allgemein akzeptierter theoretisch-konzeptioneller Rahmen zu „Landgerechtigkeit“ (land justice) benennen. Dies erschwert zugleich alle darauf abzielenden positiven wie negativen normativen Setzungen (z.B. die Definition von *landgrabbing*). In seinem umfassenden Werk *Land policy* beschreibt Davy (2012) mit einer Äußerung von Paine 1797 den schon frühen Bezug von Landpolitik (land policy) und Sozialpolitik (ebenda:29) und betont dabei den Widerspruch zur Sichtweise Adam Smiths, der – ganz im Humeschen Sinne – die Gerechtigkeit als Erhalt von Privateigentum (private property) ansieht (Davy 2012:30). Dieses Spannungsfeld von Gemeinwohl und Privatinteressen durchzieht auch heute noch die Diskussionen um Land.

Die Autoren knüpfen insgesamt auch an die in 3.1 bis 3.3. beschriebene lange historische Linie des Rechts auf Stadt (Lefebvre) und von Harvey sowie neueren Diskussionslinien (Nussbaum, Sen; vgl. Kap. 2) an (vgl. auch Davy 2012). Dabei wird betont, dass konkrete Handlungsprinzipien immer als politische Setzung im Kontext gesellschaftlicher Grundverständnisse (z.B. frei entscheidende Individuen, Strukturdeterminismus, Existenz von Klassen etc.) verstanden werden müssen (Jacobs 1989; Perrin 2015; auch Davy 2020).

Interessanterweise wird ein Großteil politisch gesetzten Zielvorstellungen (in Deutschland z.B. das 30 ha – Ziel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme), nicht explizit mit Vorstellungen zur Gerechtigkeit, hier insbesondere zur intergenerationellen Gerechtigkeit, diskutiert. Vielfach fehlt somit in der öffentlichen Diskussion bei politischen Debatten der theoretisch-konzeptionelle Rückbezug.

Aktuelle Debatten und Abgrenzungen / Überschneidungen

Aktuell fokussiert die wissenschaftliche land tenure - Debatte stark auf Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Diskutiert wird der Zugang zu Land und Wohnungen, prozessuale (institutionelle) Regularien bei städtischen Entwicklungsprozessen / Umbauprozessen für die armen Bevölkerungskreise bis hin zu Partizipation und Stadtmanagement sowie zu Verfügungsrechtsgarantien (land tenure security), auch

21 Bezug genommen wird hier auf die Mehrheitsmeinung in der Literatur. Abweichend davon z.B. Kolers 2009, Nine 2012

im Zusammenhang mit Möglichkeiten des Landerwerbs (Uwayezu, E. / de Vries, W. T. 2019:2; Uwayezu / de Vries 2018). „A city is spatially just if in all its parts individual's rights, including land rights, are upheld“ (Uwayezu / de Vries 2018:6).

Gleichzeitig werden die Möglichkeiten zur Offenheit bei Entscheidungsprozessen, die langfristigen Entwicklungsoptionen für Landnutzer sowie die Berücksichtigung von Folgeeffekten bei ansteigenden Landpreisen (hohe Preise = ungleicher Zugang, v.a. auch bei Landwirten betont (Jacobs 1989:25). Dabei wird auch die Frage diskutiert, ob sich verstärkt auf den Prozess oder die Outcomes fokussiert werden soll (Jacobs 1989).

Mit einer ähnlichen normativen Stoßrichtung werden derzeit die internationalen, europäischen wie nationalen politischen Debatten geführt. Aufbauend auf SDG 1.4 wird der Blick auf Eigentumskontrolle sowie Eigentumsrechte und -pflichten gelenkt („control over land and other forms of property“). In der kürzlich verabschiedeten New Leipzig Charter wird explizit eine aktive und strategische Landpolitik sowie Landnutzungsplanung gefordert (Kapitel D.1.1). Dies soll neben der Lösung von Konflikten auch Regelungen zu Transparenz und lokaler Kontrolle von Eigentumsrechten beinhalten. Zugleich wird – mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit – eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr sowie eine ausgeglichene Flächennutzung als Ziel angegeben sowie die Vermeidung von Spekulation angemahnt.

Ein Teil dieser Forderungen findet sich auch in den aktuellen Arbeiten politischer Beratungsgremien wieder. So fordert der WBGU (2020) einen nachhaltigen Umgang mit Land und eine gerechte Verteilung von Lasten und Nutzen (ebenda:40). Unter Gerechtigkeitsaspekten wird ebenso der gerechte Zugang zu Ökosystemleistungen, Gendergerechtigkeit, die effektive und gerechte Einrichtung von Schutzgebieten (mit rechtem Management), standortgerechte Waldentwicklung, Ernährungsgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit gefordert. Dazu soll ein „Fonds für gerechten Übergang“ eingerichtet werden.

In Deutschland werden derzeit wieder verstärkt Fragen nach einer sozial gerechten und nachhaltigen (intergenerativ gerechten) Bodennutzung diskutiert (Forum Baulandmanagement 2017; Bündnis Bodenwende). Dabei wird auch der Begriff des land grabbing genutzt, wenngleich sich die empirische Datengrundlage hierzu sehr heterogen gestaltet (Tietz/Neumann/Volkenand 2021).

Die Diskussionen enthalten dabei verschiedene Anknüpfungspunkte zu weiteren Gerechtigkeitsdiskursen, z.B. zum Zugang zu Grüner Infrastruktur / Grünflächen bei Environmental Justice – Debatte sowie zur Gentrification - Debatte um Verdrängungsprozesse.

Methoden und empirische Fragen

Die Auseinandersetzung um Gerechtigkeit und Land wird bislang entweder theorieorientiert abstrakt oder stark anwendungsbezogen-instrumentell geführt. Der theoretische Diskurs reflektiert hierbei nur partiell anwendungsbezogene Fragen (vgl. z.B. Hall 2013, Uwayezu / de Vries, W. 2018). Die anwendungsbezogenen Darstellungen stellen in der Regel, neben der Fallstudien zur Anwendung von Instrumenten und Handlungsempfehlungen dar (vgl. z.B. Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften BLG 2021). Dies geschieht vorrangig für die kommunale Ebene (vgl. Forum Baulandpolitik 2017), überörtliche Ansätze finden weniger Beachtung (immer noch aktuell Weith 2007).

Umfassende empirische Analysen, insbesondere zu Eigentumsstrukturen und -veränderungen, fehlen bislang. Symptomatisch hierfür steht die Erhebung von Zahlen zum „Land grabbing“. Die Angaben auf den internationalen Plattformen (z.B. landmatrix, landcoalition) variieren bei Angaben zu einzelnen

Ländern zum Teil um den Faktor 10. Auch auf nationaler Ebene in Deutschland ist die Datenlage zum Grundeigentum wenig übersichtlich (vgl. Tietz/Neumann/Volkenand 2021).

Evaluative Studien zur institutionellen wie distributiven Gerechtigkeit Land- und Bodenpolitiken fehlen bislang. Hier existieren lediglich erste Ansätze (Uwayezu/ de Vries, W. 2018). Die Thematik der Tauschgerechtigkeit wird bislang, bis auf juristische Fragen im engeren Sinne, lediglich indirekt im Rahmen der Diskussion um handelbare Flächenausweisungsrechte (Umweltbundesamt 2019) angesprochen.

Zusammenfassend zeigen sich somit sowohl Defizite im theoretisch-konzeptionellen Diskurs als auch erhebliche empirische Lücken. Ersteren soll mit diesem Diskussionspapier mit entgegengetreten werden.

Was ist wichtig für das Projekt?

Im Rahmen des ReGerecht-Projektes fokussiert sich der theoretische Diskurs auf einen regionalen Stadt-Land-Ausgleich und wird somit vorrangig handlungsbezogen im geographisch-raumplanerischen Kontext vorangetrieben (siehe dort).

Sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Sicht eine große Herausforderung stellt die Operationalisierung eines gerechten Zugangs zu Landeigentum und Landnutzungsrechten und den dafür nutzbaren Kriterien dar. Hierzu existieren, mit Ausnahme von politisch motivierten Arbeiten zum Globalen Süden (exemplarisch UN-Habitat 2012), nahezu keine umfassenden wissenschaftlichen Arbeiten. Dies insbesondere auch deshalb, weil im Globalen Norden eine Vielzahl codifizierter Normen (Eigentumsrechte, Katasterwesen etc.) existieren, die mit hohen juristischen Verfahrensstandards erarbeitet wurden, und zugleich spezifischen Maßstäben der Verteilungsgerechtigkeit und institutionellen Gerechtigkeit folgen. Inwieweit insofern diese Frage im Projekt behandelbar sei wird, bleibt offen. Zugleich muss konstatiert werden, dass eine zum grundlegenden Verständnis des Zugangs zu Land sowie dessen Veränderung und damit einhergehende Veränderung von Eigentum resp. Nutzungsoptionen aus historischer Sicht zwar sicherlich hilfreich wäre, jedoch allein aus Kapazitätsgründen nicht Gegenstand des Projektes sein kann.

Für die im ReGerecht-Projekt adressierten praxisorientierten Fragen eines regional organisierten Stadt-Land-Ausgleiches ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung, welche Zuständigkeiten auf welcher räumlichen Ebene liegen bzw. wo letztendlich getroffen werden. Grundsätzliche rechtliche Regelungen, die einen Zugang zu Grund und Boden ermöglichen, werden im Bund (Grundstücksverkehrsgesetz, Reichssiedlungsgesetz, BauGB etc.) oder in den Ländern (z.B. Katasterwesen / Transparenz, Grunderwerbssteuer, Existenz von Grundstücksfonds) getroffen. Auf regionaler und kommunaler Ebene sind begrenzt Einflussmöglichkeiten über die Planungspolitiken (mit landespolitischer Ausgestaltungs Komponente) sowie Abgaben (z.B. Grundsteuer-Hebesätze) möglich. Von besonderer Bedeutung dort sind die Möglichkeiten kooperativen Handelns (Information, Kommunikation, Kooperation) und die kreative Verschränkung der Planungspolitiken.

Eigene empirische Erhebungen zum (regionalen) Bodenmarkt wären aus wissenschaftlicher Sicht (Zugang zu Land und Verfügbarkeit über Land) ebenso grundsätzlich von großem Interesse. Dabei wäre auch zu überlegen, wie hier eine größere Transparenz sowie eine Verknüpfung zu Beteiligungsverfahren hergestellt werden kann (institutionelle Gerechtigkeit). Mit Blick auf die Dimension Verteilungsgerechtigkeit wäre im Anschluss daran die Frage diskutierbar, welche Konsequenzen sich aus der Verteilung ergeben (Marktpositionen, Wertsteigerungen etc.). Nach Rücksprache mit notwendigerweise einzubeziehenden regionalen Bodenmarktakteuren als auch mit Durchführenden aktueller empirischer

Studien wird dies aufgrund unüberwindlicher Restriktionen beim Datenzugang jedoch als nicht erfolgversprechend eingestuft. Auf eine Realisierung wird deshalb verzichtet. Die Frage nach Herstellung einer stärkeren Transparenz wird weiterhin diskutiert.

Aus Sicht der Autoren sollte im Feld *Gerechtigkeit und Land* zukünftig der Dimension der Tauschgerechtigkeit verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies bezieht sich insbesondere auf den Ausgleich zwischen Stadt und Land. Dabei würden nicht konkrete Flächen (bzw. das Eigentum daran) getauscht, sondern die damit verbundenen Leistungen bzw. Funktionen. Ausgangspunkt ist dann die Analyse der jeweils für einen Teilraum (Stadt – Umland – Land) erbrachten Leistungen bzw. dessen Funktionen sein (Wohnen, Erholung, Verkehr etc.). In einem zweiten Schritt wäre zu klären, welche Wechselbeziehungen zwischen den Flächen und Teilräumen bestehen, und wie diese, bei ungleicher Verteilung oder der Entstehung von Folgeeffekten / Belastungen, gleichwertig ausgeglichen werden können (Funktion, Flächengröße, Wert, Entwicklungsoptionen). Ein solch komplexes Vorgehen ist bislang weder theoretisch noch praktisch vollständig entwickelt. Erste Schritte hierzu sollen deshalb im ReGerecht-Projekt etabliert werden. Dabei ist insbesondere auf eine verstärkte Verknüpfung der Themenfelder der räumlichen Entwicklung und der Bodenpolitik zu achten (Gerber / Hartmann / Hengstermann 2018).

3.5. Umweltgerechtigkeit (Doernberg / Eichenauer / Köck / Weith)

Welches Problem wird adressiert?

Umweltgerechtigkeit kann als normatives Konzept und gleichzeitig als soziale Bewegung verstanden werden, aus der es heraus in den 1970er Jahren in den USA entstanden ist (Schlosberg 2004, 2007; Cook et al. 2012). Dieser politische Bezug spiegelt sich auch in internationalen Debatten wider. So bildet Umweltgerechtigkeit einen zentralen Referenzrahmen für die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (UN-SDG). Gleichwohl zeigen sich länderspezifische Ausrichtungen sowohl in gesellschaftspolitischer, wie akademischer Hinsicht. Während z.B. in den USA nach wie vor kritische und bewegungsorientierte Forschung im Zentrum von Umweltgerechtigkeit steht (siehe z.B. auch die Debatten um Spatial Justice Kap. 3.1), dominieren im deutschen Kontext Fragen der räumlichen Betroffenheit von Umweltauswirkungen als Kategorie sozialer Ungleichheit (z.B. Maschewsky 2004; Bolte/Mielck 2004). Deutlich wird aber stets die enge Verknüpfung zur Raumkategorie. Insgesamt fällt auf, dass in Deutschland der Fokus von Umweltgerechtigkeit v. a. auf gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen und dem sozio-ökonomischen Status der Bevölkerung lag/liegt und v.a. Belastungen und Risiken betrachtet werden (Bolte & Mielck 2004; UMID 2011, 2014; SenUVK 2019). Außerdem werden schwerpunktmäßig Städte beforscht, beplant und gemonitort (z. B. Berliner Modellvorhaben zur Umweltgerechtigkeit, Umweltatlas Berlin 2020, Sander 2019). Eine Ausnahme davon ist z. B. der Aufruf des Landes NRW zu nachhaltigen Verbesserung der natürlichen Umwelt und der Klima- und Umweltbedingungen zugunsten der Biodiversität und der Menschen in Quartieren, Städten und Stadtumlandgebieten im Rahmen des EFRE-Programms, welches explizit Stadtumlandräume mit einbezieht (MWEIMH o. J.).

Was sind die theoretischen Grundlagen?

Theoretische Debatten sind im deutschen Kontext kaum zu finden.²² Im Folgenden soll daher an prominente Diskursstränge aus dem anglo-amerikanischen Raum angeknüpft werden. Eine zentrale und umfassend rezipierte Konzeption von Umweltgerechtigkeit liefert der US-amerikanische Politikwissenschaftler David Schlosberg. Er kritisiert, dass bisherige Bezüge zum Begriff der Umweltgerechtigkeit vor allem auf die von John Rawls inspirierte Frage der Verteilungs(un-)gerechtigkeit fokussierten und neuere philosophische Ansätze, wie die aus der kritischen Theorie abgeleitete Frage von Anerkennung nach Autor*innen wie Iris Young, Nancy Fraser oder Axel Honneth oder auch der Capability Ansatz von Amartya Sen und Martha Nussbaum außen vor gelassen wurden (Schlosberg 2007). Er schlägt daher ein viergliedriges Konzept von Umweltgerechtigkeit, dass die Wechselwirkungen von Verteilung, Anerkennung, Verfahren und Befähigung (capability) betont.

- a) **Gerechtigkeit als Verteilung:** Gerechtigkeit bezieht sich auf die grundlegende Verteilungsstruktur innerhalb einer Gesellschaft. Mit John Rawls wird hier unter Gerechtigkeit die angemessene Verteilung gesellschaftlicher Vorteile verstanden (Schlosberg 2007: 9-10), deren Bedingungen hinter dem „Schleier des Nichtwissens“ (Rawls 2019; 1975) ausgehandelt werden müssen.
- b) **Gerechtigkeit als Anerkennung:** Kritische Ansätze, wie die von Iris Young (1990) betonen, dass man auch die Gründe und Mechanismen hinter den Verteilungsmechanismen betrachten soll und anstelle einer theoretischen Position, wie bei Rawls viel mehr empirische, praktisch erfahrbare Ungerechtigkeiten in den Fokus rücken soll. Umweltgerechtigkeit als empirisches Konzept muss Anerkennung als Dimension von Ungerechtigkeit explizit mitbetrachten.
- c) **Gerechtigkeit als Verfahren:** Verfahrensgerechtigkeit ist das Mittel, um Anerkennungs- und Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen. Partizipation und Teilhabe kommen hier eine Schlüsselfunktion zu. Deutlich zeigt dies die Verschränkung der drei Dimensionen. Mit Nancy Fraser (1998) argumentiert Schlosberg, dass Teilhabe sowohl durch ungerechte Verteilung von Ressourcen, aber auch durch mangelnde Anerkennung drastisch eingeschränkt sein kann, auch trotz formell-institutionalisierter Verfahren.
- d) **Gerechtigkeit als Befähigung:** Schließlich betont der vierte Aspekt die Fähigkeit des Einzelnen, individuelle Vorstellungen des guten Lebens auch verwirklichen zu können.

Ausgehend von den theoretischen Arbeiten von Schlosberg fokussiert Walker (2009) auf die räumlichen Verschränkungen von Umweltgerechtigkeit, die im Rahmen des Projektes insbesondere relevant sind. Er betont, dass (1) ein eindimensionales Gerechtigkeitsverständnis, welches nur auf die räumliche Verteilung von Umweltauswirkungen fokussiert unzureichend ist, um (Un-)Gerechtigkeit zu analysieren und, dass (2) es stark Kontext- und Fallabhängig ist, was überhaupt als (un-)gerecht empfunden wird. Die Frage von Verantwortung und Entscheidungsgewalt muss in einen räumlichen Bezug gesetzt werden: Wer entscheidet und wer hat die Konsequenzen zu tragen? (Walker 2009: 623). Fehlende Anerkennung zeigt sich zumeist in „place stigmatization“ (Walker 2009: 627), also räumlicher Stigmatisierung als bspw. *dreckig* oder *zurückgeblieben*, die sich auch im Stadt-Land-Kontext immer wieder abzeichnen. Verfahrensgerechtigkeit zeigt sich durch Zugang, Information und auch Machtkonstellationen in Verfahren.

²² Eine der wenigen Ausnahmen bildet z.B. Köckler 2017

Aktuelle Debatten und Abgrenzung zu anderen Konzepten

Studien, die sich mit sozialen Aspekten der Umweltpolitik und des Umweltschutzes befassen, untersuchen die Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente auf ihre Wirkungen auf private Haushalte, wobei hier dann teilweise zwischen städtischen und ländlichen Raum unterschieden wird (Jacob et al. 2019). Auch die großen deutschen Umweltverbände (DNR, BUND, NABU, DUH) haben das Thema aufgegriffen und u. a. eine Broschüre „Gerechtigkeit durch Umweltschutz“ veröffentlicht (DNR 2009). Interessanterweise fasst z. B. die DUH das Thema Umweltgerechtigkeit deutlich weiter und bezieht auch Aspekte wie den Zugang zu Energie und gesunder Ernährung mit ein (DUH o. J.).

Deutlich werden dabei immer wieder die Bezüge zu anderen Gerechtigkeitsdebatten, wie sie in Teilen auch im vorliegenden Papier aufgegriffen wurden. Julian Agyeman et al. stellen die Frage sozialer Gerechtigkeit ins Zentrum ihrer Auseinandersetzung mit dem Begriff der Nachhaltigkeit (Agyeman et al. 2003). Jenkins (2018) betont hingegen die Unterschiede zwischen Umwelt- und Energiegerechtigkeit, die sich nicht nur aus dem thematischen Fokus, sondern insbesondere in der Abgrenzung zu sozialen Bewegungen zeigt. Eine ähnlich bewegungsorientierte wissenschaftliche Debatte wird hingegen mit Blick auf Klimagerechtigkeit geführt (Heffron/McCauley 2017), die die Frage der Generationengerechtigkeit der Klimaauswirkungen betont, und schließlich immer wieder auch in Forschung zu räumlicher Gerechtigkeit (z.B. Harvey 1973; 2009, Soja 2010).

In Ergänzung zu dem Begriff Umweltgerechtigkeit (Environmental Justice) wird in manchen Zusammenhängen der Begriff Ökologische Gerechtigkeit (Ecological Justice) verwendet. Dieser stellt stärker die Beziehung von Mensch und Natur und die Rechte aller Lebewesen in den Mittelpunkt der Betrachtung und behandelt z. B. Fragen der Externalisierung von Umweltkosten oder Gemeinschaftsgütern (vgl. Schlosberg 2007). Im Folgenden soll insbesondere auf den Begriff der Umweltgerechtigkeit eingegangen werden. Bezüge zu Ökologischer Gerechtigkeit finden sich insbesondere in Kap. 3.6 zu Ökosystemleistungen und Gerechtigkeit.

Was ist daran wichtig für das Projekt?

Ansätze der Umweltgerechtigkeit sind für ReGerecht in vielerlei Hinsicht relevant. Einerseits zeigt das von Schlosberg dargelegte dreidimensionale Konzept von Verteilungs-, Verfahrens- und Anerkennungsgerechtigkeit zentrale empirische Fragestellungen, wie insbesondere die Befassung mit Interessenskonflikten und Gerechtigkeit im Kontext von Energiewendeinfrastrukturen. Die enge Verbindung zum Konzept der Energiegerechtigkeit, aber auch der geografisch orientierten Spatial Justice, ist offenkundig. Insbesondere Fragen des gerechten Ausbaus von Energiewendeinfrastruktur aber auch der Handlungsfähigkeit kleiner Kommunen als Akteure der Energiewende können hier kritisch beleuchtet werden. Andererseits hilft die Debatte um ökologische Gerechtigkeit, die im Verlauf in Kap. 3.6 aufgegriffen wird, materiell-biologischen Aspekte gesellschaftlichen Handelns stärker in den Blick zu nehmen. Insbesondere im Kontext von Landnutzungskonflikten muss dieser Aspekt in Gerechtigkeitsdebatten stärker Berücksichtigung finden.

3.6. Ökosystemleistungen und Gerechtigkeit (Doernberg / Eichenauer)

Welches Problem schaut sich das Konzept an?

Das Ökosystemleistungskonzept (ÖSL-Konzept) hat seinen Ursprung in der ökonomischen Ökologie und dem Naturschutz und wurde u. a. entwickelt, um zusätzliche und v. a. ökonomische Argumente für den Erhalt biologischer Vielfalt zu haben, die über den Eigenwert der Natur (Ecological Justice) hinausgehen, und die (wirtschaftliche) Abhängigkeit der Gesellschaft von natürlichen Ökosystemen besser vermitteln (ESP-DE, Gomez-Baggethun et al. 2010). Der Ansatz, der Mensch-Umwelt-Beziehungen neu konzeptualisiert, existiert in verschiedenen Variationen, wobei eine der ersten und international maßgeblichen Definition vom Millennium Ecosystem Assessment (MEA) stammt. Hier werden Ökosystemleistungen als der Nutzen definiert, den Menschen aus Ökosystemen ziehen (MEA 2005). MEA unterscheidet zwischen versorgenden (z. B. Nahrung, Trinkwasser), regulierenden (z. B. Klimaregulierung, Wasserreinigung), kulturellen (z. B. Erholung, Bildung) und unterstützenden Leistungen (Nährstoffkreislauf) und stellt die Verknüpfung zu verschiedenen Dimensionen von gesellschaftlichem Wohlergehen (well-being) her.

Das ÖSL-Konzept hat große Verbreitung in Wissenschaft und Politik gefunden, da es einen Analyserahmen für die vielfältigen Wege ist, wie die Natur zum menschlichen Wohlergehen beiträgt (Horcea-Milcu et al. 2016) und Entscheidungen von Politiker unterstützen kann (Daily 2009). In den letzten Jahren ist der ÖSL-Ansatz in zahlreichen hochrangigen internationalen, europäischen und nationalen Vereinbarungen, Politikstrategien und –plattformen wie der Convention on Biological Diversity, EU Biodiversitätsstrategie oder der Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES, <https://ipbes.net/>) aufgenommen worden (Lautenbach et al. 2019).

Fragen von Gerechtigkeit, Fairness und Gleichheit sowie der Verteilung des Wohlstands zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Stakeholdern, aber auch Generationen (intra-generationale Gerechtigkeit) werden weitgehend ausblendet oder sind auf konzeptioneller Ebene schwach oder nicht eindeutig angelegt (Lele 2013b; Chaudhary et al 2018). Die Integration dieser Aspekte in den Ansatz der Ökosystemleistungen („Justices and Injustices of Ecosystem Services“, Sikor 2013) sind daher ein relativ neues Forschungsgebiet, dass v. a. in der Political Ecology, Urban Political Ecology, Kritischen Geographie und häufig interdisziplinär bearbeitet werden (Cook et al. 2012; Ernton 2013).

Was sind die theoretischen-konzeptionellen Grundlagen?

Das ÖSL-Konzept existiert in verschiedene Variationen. Am weitesten verbreitet sind das MEA (2005) und die Ökosystemleistungskaskade von Haynes-Young & Potschin 2010.

Der Ökosystemleistungsansatz ist durch verschiedene Analyse- und Bewertungsansätze wie MEA, CICES, TEEB bereits konzeptionell und methodisch operationalisiert, da er nicht nur als normativer oder theoretischer Ansatz existiert, sondern als Politik- und Governance-Instrument Anwendung findet.

Gerechtigkeitsfragen von Ökosystemleistungen sind sehr eng mit den Debatten um Umweltgerechtigkeit (Environmental Justice), Ökologische Gerechtigkeit (Ecological Justice) und Klimagerechtigkeit verknüpft (siehe oben). Zahlreiche Artikel stellen einen inhaltlichen Bezug zwischen ÖSL und Umweltgerechtigkeit her, aber nur wenige theoretisch-konzeptionell und stellen eigene Frameworks zu deren Verknüpfung und Analyse bereit (z. B. Ernton 2013; Lele et al. 2013a; Pascual et al. 2014). Eine wichtige Ergänzung entwickelt Pascual et al. 2014 mit der Dimension „Kontext“ und macht in seiner Arbeit darauf aufmerksam, dass die drei miteinander verknüpften Gerechtigkeitsvorstellungen auch kontext-

abhängig sind. Mit Kontext meint Pascual „die umgebenden sozialen Bedingungen (z.B. Machtdynamiken, Geschlecht, Bildung), die die Fähigkeit der Akteure beeinflussen, Anerkennung zu erlangen, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen und sich für eine gerechte Verteilung einzusetzen“ (S. 1028). Der Capability-Ansatz bzw. Theorie (capabilities theory), der auch zentral für Schlosbergs (2007) Konzeption der Umweltgerechtigkeit ist, stellt eine alternative Verknüpfung zwischen ÖSL, Wohlergehen und Gerechtigkeit her (Polishuk & Rauschmayer 2012):

„Das zentrale Argument ist, dass es bei der Gerechtigkeit nicht darum geht, eine angemessene Verteilung der Dinge zwischen den Menschen zu erreichen (Rawls' "primäre Güter"), sondern darum, dass die Menschen in der Lage sind, ein Leben zu führen, das sie als lebenswert erachten“ ([Sen und Nussbaum, 1993]. Edwards 2016: S. 2).

Aktuelle Debatten und Abgrenzung zu anderen Konzepten

Bislang widmet sich ein relativ großer Teil der Forschung zu ÖSL und Gerechtigkeit distributiver Gerechtigkeit und untersucht die unterschiedliche soziale und räumliche Verteilung von Vorteilen oder dem Nutzen (Benefits) von Ökosystemleistungen sowie den gerechten Zugang zu Umweltgütern bzw. natürlichen Ressourcen wie sauberes Trinkwasser, Holz, Grün- und Freiflächen etc. Im städtischen Raum wird bspw. der räumliche, zeitliche und soziale Zugang für verschiedenste Bevölkerungsgruppen wie Migranten, Jugendliche, Ältere Menschen zu Grün- und Parkflächen untersucht (Enssle & Kabisch 2020). Allein schon die Betrachtung von Verteilungsgerechtigkeit besitzt mindestens drei Aspekte: 1. Angebot (wo werden welche ÖSL produziert), 2. Zugang (Wo und vom wem können welche ÖSL genutzt werden?), 3. Nachfrage: (Wer braucht welche ÖSL wo?) (Geneletti 2020). Ein anderer großer Forschungsstrang befasst sich mit den *Trade-offs* bzw. *Mismatches* von ÖSL (Geijzendorfer et al. 2013; Daswon 2017, Spyra et al. 2020), die Fragen von Gleichheit (equity), Gerechtigkeit (justice), aber auch der Effizienz von Ecosystem-Governance beeinhaltet. Diese Forschung ist wichtig, um zu verstehen, ob und wann win-win-Situationen überhaupt möglich sind, wann trade-offs gerechtigkeitsrelevant und dann z. B. einer Steuerung / Intervention bedürfen. Insbesondere die räumliche Planung (z. B. Landschaftsplanung) muss sich mit trade-offs und mismatches von und zwischen ÖSL als auch den Wünschen und Ansprüchen verschiedener Interessensgruppen auseinandersetzen und Differenzen zwischen denen die von den ÖSL profitieren und solchen die sie erstellen und verwalten moderieren (Turkelboom et al. 2018; Vallet 2020).

Die Forschung zu Umweltgerechtigkeit (siehe Kap. 3.5) befasst sich zunehmend mit der Steuerung/Governance von Ökosystemleistungen (Sikor et al. 2014, Martin et al. 2016) und studiert die Wahrnehmungen und Gerechtigkeitsansprüche von Akteuren (Dawson 2017). Meistens wird auf die drei Dimensionen von Umweltgerechtigkeit Bezug genommen: (1) die Verteilung von Kosten, Nutzen und Risiken; (2) die formellen und informellen Verfahren, durch die Entscheidungen getroffen werden; und (3) die Anerkennung der unterschiedlichen Erfahrungen, Identitäten und Werte der Menschen (Walker 2012, Schlosberg 2013, Dawson 2017).

Naturschutzplanung und -politik sowie Umweltmanagement zur Sicherung und Wiederherstellung bestimmter Umweltleistungen wie Biodiversität, Kohlenstoffspeicherung oder auch die Honorierung von ÖSL (Payments for Ecosystem Services) erzeugen positive und negative ökologische, soziale und ökonomische Effekte in den betreffenden Regionen und berühren daher Fragen Gerechtigkeit und Gleichheit v. a. im Verhältnis zwischen Globalem Norden und Süden (Pascual et al. 2014; Friedman et al. 2018,). Beispiele hierfür sind Programme zur Wiederaufforstung oder Wiedervernässung von Mooren, die von Staaten, Unternehmen oder NGOs umgesetzt werden oder die Einrichtung von nationalen und internationalen Schutzgebieten, die den Zugang und die Nutzung von Ökosystemleistungen aus diesen

Gebieten für die lokale Bevölkerung reglementieren, teilweise beschränken und damit Konflikte hervorrufen können (Dawson 2017).

Ebenfalls an Bedeutung gewinnt die Rolle von Stakeholdern in Relation als Nutznießer (beneficiaries) von ÖSL und ihre Möglichkeit an dem Management von ÖSL zu partizipieren sowie Machtverhältnisse, die Fragen von Gleichheit und Gerechtigkeit bezogen auf Verteilung, Verfahren und Anerkennung (distribution, procedural justice, recognition) von ÖSL umfassen (Schlosberg 2003, Vallet 2019).

Payments for Ecosystem Services (PES) wurden häufig als nur als reines Verteilungsproblem gesehen. Sikor 2013 ordnet es einer libertären Auffassung von Gerechtigkeit zu, dass sich am Pareto-Prinzip orientiert. Interventionen sind dann sozial optimal, keine Person schlechter gestellt wird und mindestens eine besser gestellt wurde (Sikor 2013). Zunehmend wird aber erkannt, dass Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit wichtige Prinzipien für die Gestaltung und Praxis von PES sind (Martin 2014; Haas et al. 2019).

Als Antwort auf die zahlreiche Kritik am ÖSL-Ansatz und Politikinstrumenten wie *Payments for Ecosystem Services (PES)* schlägt das Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IP-BES) ein neuen konzeptionellen Rahmen für Mensch-Umwelt-Beziehungen mit der Bezeichnung *Nature Contributions to People (NCP)* vor, welches auf dem MEA aufbaut und derzeit in der Biodiversitäts-, Ökosystemleistungsforschung als auch der Landsystemforschung Akzeptanz und Verbreitung findet (Diaz et al. 2018; Ellis et al. 2019). Der Ansatz weist der Kultur eine zentrale Rolle in der Vermittlung von Mensch-Umwelt-Beziehungen zu und integriert weitere Wissenschaftsdisziplinen wie Geistes- und Sozialwissenschaften sowie verschiedene Wissensbestände wie z. B. von indigener Bevölkerung und lokalen Gemeinschaften. Der Ansatz erkennt außerdem an, dass Werte, Wahrnehmungen und Entscheidungen von Stakeholdern und Institutionen kontextspezifisch sind (Ellis et al. 2019). Diese und weitere Neuerungen sind in Wissenschaft und Politik mit der Hoffnung verbunden, dass er zu einer gerechteren und effektiveren Land Governance beiträgt und trade-offs reduziert (Ellis et al. 2019).

Methode(n) und empirische Fragen

Studien zu Umweltgerechtigkeit und ÖSL nutzen bspw. Kombinationen aus räumlichen Analysen, qualitativer Forschung (Interviews und Beobachtungen) und mixed-methods, um kulturelle und soziale Werte von verschiedenen Landnutzungsakteuren sowie und Trade-offs zwischen Naturschutz und lokalen Lebensgrundlagen zu erfassen (Dawson et al. 2017). Allein für die Erfassung und Bewertung von Ökosystemleistungen entstanden eigene Klassifizierungssysteme (MEA, CICES) und wurden in verschiedenen großen Forschungsprojekten und Arbeitsgruppen wie MAES (Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services) oder TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) eigene Varianten dieser Frameworks entwickelt (Maund et al. 2020). Diese meist auf Expertenwissen basierenden Konzeptualisierungen von ÖSL können Unterschiede zu den Konzeptualisierungen öffentlicher Akteure aus der Praxis aufweisen (Maund et al. 2020), also denjenigen die beforscht werden oder ÖSL managen.

Je nach Fragestellung und betrachteter Ökosystemleistung kommt eine große Vielzahl verschiedener Modelle und Tools (räumliche, statistische, Prozessmodelle etc.), sowie qualitative und quantitative Methoden wie Präferenz- und Choice-Analysen, ökonomische Bewertungsverfahren sowie Mapping-Ansätze zur Anwendung (Schröter et al. 2012, Harrison et al. 2018). Insgesamt zeigt sich, dass relativ wenige Studien die Nachfrage nach Ökosystemleistungen erfassen und Stakeholder einbeziehen. Auch trade-offs, die z. B. für Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle spielen, werden relativ selten untersucht

(Lautenbach et al. 2019). Eine wichtige Erkenntnis ist, dass in realen Entscheidungskontexten die Methoden kombiniert werden müssen, um die Bedürfnisse der Praktiker zu erfüllen (Dunford et al. 2018).

Was daran ist wichtig für das Projekt?

Gerechtigkeit und ÖSL sind nicht nur theoretische und analytische Konzepte, sondern stellen auch gleichzeitig als soziale Bewegung (Umweltgerechtigkeit) und einen Governance-Ansatz (ÖSL) dar. Dieser wurde aber bislang von der Planungspraxis (z. B. Stadt- und Landschaftsplanung) nicht oder nur in Teilen übernommen, obwohl das Potential des ÖSL-Ansatzes zur Entscheidungsfindung sowie zur verbesserten Kohärenz zwischen Landnutzung, Raumplanung und Politikgestaltung anerkannt ist (Fürst et al. 2017; Geneletti 2020).

Des Weiteren erzeugen Umweltmanagement bzw. Governance von ÖSL gerechtigkeitsrelevante Prozesse und Ergebnisse (Outcomes), weil dadurch die Verteilung von Nutzen, Verantwortlichkeiten als auch Partizipationsmöglichkeiten verändert werden (Sikor 2013) und die z. B. über bestehende formelle Beteiligungsverfahren nicht oder nur teilweise abgedeckt werden. Damit eng verbunden sind Fragen von (asymmetrischen) Machtverhältnissen und daraus entstehenden Konflikten, wenn bestimmte Akteure darauf Einfluss nehmen, wer welchen Zugang zu ÖSL hat, wer davon Nutzen trägt und wer an dem Management von ÖSL beteiligt wird (Chaudhary 2018; Vallet 2020). Ein wichtiger Teilaspekt sind hierbei Landnutzungsrechte und -eigentum, weil darüber bestimmte Akteure von der Nutzung von ÖSL ausgeschlossen werden können (Geneletti 2020). Eine geeignete Steuerung/Governance (Strukturen, Instrumente) kann Machtverhältnisse reduzieren und starke Konflikte vermeiden helfen. Um die Auswirkungen von Landnutzungsentscheidungen bzw. Planungsmaßnahmen abschätzen zu können, muss Verständnis darüber entwickelt, wie bei Ecosystem Flows die räumlichen Beziehungen zwischen bereitstellenden Gebiete und begünstigten Gebiet aussehen und wo möglicherweise „Gewinner“ und „Verlierer“ entstehen. (Schröter 2012, Geneletti 2020). Das schließt auch Ecosystem Flows und unbeabsichtigte Effekte in einem globalen Zusammenhang ein, die im Telecoupling-Konzept betrachtet werden (Liu et al 2013, Friis et al 2016).

Auch wenn bei dem Assessment von ÖSL oft zwischen städtischen und ländlichen ÖSL unterschieden wird (z. B. Naturkapital Deutschland 2016a, b; Depietri 2016), zeigt sich, dass die Lebensqualität von Städten in starkem Maße von städtischen, stadtnahen oder ländlichen Ökosystemen und deren Leistungen abhängen und die Städte teilweise sogar von den Services auf nationaler und internationaler Ebene profitieren (z. B. Nahrung, Energie). Das Verhältnis von Räumen der Erstellung und Räumen des Konsums von ÖSL kann dann konfliktär oder synergistisch sein. Bestimmte ÖSL wie Nahrung eignen hierbei sich aufgrund ihres integrierenden bzw. multifunktionalen Charakters besonders als Werkzeug für den Aufbau von Stadt-Land-Beziehungen bzw. zur Initiierung regionaler Governance-Prozesse (Morgan 2009, Spyra et al. 2020).

3.7. Energiegerechtigkeit (Eichenauer / Gailing)

Welches Problem schaut sich das Konzept an?

Energiegerechtigkeit ist die Voraussetzung für ein globales Energiesystem, das Kosten und Lasten von Energiedienstleistungen gerecht verteilt und dazu beiträgt, dass Entscheidungen über das Energiesystem repräsentativer und unabhängiger getroffen werden (Sovacool et al. 2016). Dabei geht es einerseits um die Analyse von Gerechtigkeitsaspekten und -auswirkungen von energiepolitischen Entscheidungen in ihren systemischen Kontexten (McCauley et al. 2013; Bickerstaff et al. 2013; Jenkins et al.

2016). Andererseits soll Forschung zu Energiegerechtigkeit handlungsleitend sein für Entscheidungsträger*innen und dazu beitragen, möglichst faire Entscheidungen in Bezug auf Energiesysteme zu treffen (Sovacool 2013; Sovacool et al. 2016). Typische Forschungsthemen für Energiegerechtigkeit sind dabei die räumliche Verteilung von Energieinfrastruktur (Lasten-Nutzenverteilung), die Auswirkungen von Energieerzeugungstechnologien (sowohl in Bezug auf die Herstellung von Anlagen, als auch ihre Emissionen), die Auswirkungen steigender Energiekosten oder die (Nicht-)Verfügbarkeit nachhaltiger Energie.

Was sind die theoretischen Grundlagen?

Energiegerechtigkeit ist eine vergleichsweise neue Debatte der gegenstandsbezogenen Gerechtigkeitskonzeptionen und knüpft an Debatten um Umwelt- und Klimagerechtigkeit an. 2013 wurde erstmals auf die Lücke aufmerksam gemacht, die verwandte Gerechtigkeitskonzepte hinterließen. In ihrem Sammelband verweisen Bickerstaff et al. (2013) auf die empirischen, wie konzeptionellen Leerstellen in der Beschäftigung mit nachhaltigen Transformationsprozessen, die Fragen von Ungleichheit und Ungerechtigkeit zumeist ausklammern. Verweisend auf das Konzept gerechter Nachhaltigkeit (*Just Sustainability*) von Julian Agyeman et al. (2003) wird Energiegerechtigkeit als ein notwendiges Leitthema für die Analyse von nachhaltigen Transformationsprozessen gesehen. Ungerechtigkeiten, die durch Energiesysteme, also ihre Produktionsweisen und Konsummuster hervorgerufen werden, sollen dabei vor allem auch in ihren räumlichen und zeitlichen Ausprägungen untersucht werden (Bickerstaff et al. 2013; Heffron und McCauley 2018). Benjamin Sovacool (2013) betont die Notwendigkeit, ethische Aspekte des Energiesystems sowohl wissenschaftlich intensiver zu beleuchten als auch in das Energiesystem betreffende Entscheidungs- und Abwägungsprozesse stärker einzubeziehen. Dazu werden acht Anwendungsprinzipien von Energiegerechtigkeit (Sovacool 2013; Sovacool und Dworkin 2014) entwickelt, die die teils konkurrierenden Aspekte von Energiegerechtigkeit praktisch abwägbar machen sollen (Sovacool et al. 2016). Hier steht die Verknüpfung mit sozialer bzw. kosmopolitischer Gerechtigkeit im Fokus (Sovacool et al. 2016). Unter kosmopolitischer Gerechtigkeit wird verstanden, dass Ungerechtigkeiten nur in kollektiver globaler Verantwortung gelöst werden können, d.h. nicht auf Kosten des Wohlergehens anderer Nationen oder Menschen.

In einer ersten theoretischen Konzeptualisierung schlagen McCauley et al. (McCauley et al. 2013) einen dreidimensionalen Zugang zu der Analyse von Energiesystemen vor, der im Sinne der Earth System Governance die Auswirkungen energiepolitischer Entscheidungen sowohl aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, als auch gemeinsam mit naturwissenschaftlichen und ökonomischen Zugängen zur Analyse von Energiesystemen untersucht (McCauley et al. 2013).

Die Analyse von Energiegerechtigkeit vollzieht sich entlang der drei Gerechtigkeitsdimensionen Verteilungs-, Anerkennungs- und Verfahrensgerechtigkeit, die bereits David Schlosberg (2007) für die Analyse von Fragen der Umweltgerechtigkeit nutzbar gemacht hat. Ausgehend von der liberalen Gerechtigkeitstheorie von John Rawls (2019; 1975) soll es erstens um eine gerechte Verteilung von Gütern, Lasten und Nutzen (Verteilungsgerechtigkeit) gehen. Zweitens muss die Dimension der Anerkennung, die bislang wenig Beachtung in der Analyse von Ungerechtigkeiten innerhalb des Energiesystems fand, mit einbezogen werden, die mit Nancy Fraser (1997) als wertschätzende Anerkennung von Positionen, Interessen und Identitäten verstanden werden soll. Schließlich sollen unter der Dimension der Verfahrensgerechtigkeit Wege und Prozesse gefasst werden, die auf gerechte Art und Weise Verteilung und Anerkennung regeln. Fragen der Verteilungsgerechtigkeit betreffen damit Fragen der räumlichen Verteilung von Energieinfrastrukturen und Ressourcengewinnung, sowie deren Auswirkungen, Verfahrensgerechtigkeit bezieht sich u.a. auf die Einhaltung ordnungsgemäßer Verfahren, Informationsgüte

oder auch Teilhabemöglichkeiten. Die Anerkennungsdimension beleuchtet u.a. Abwertungen von Meinungen, z.B. die Diffamierung von Protesten gegen Infrastrukturen als NIMBY, oder die Marginalisierung von Sichtweisen auf Probleme. Stets sollte dabei über regionale oder nationalstaatliche Grenzen hinweg gedacht und eine generationenübergreifende Perspektive berücksichtigt werden. Auch müssen externe Effekte der Energiesysteme Berücksichtigung finden (Jenkins et al. 2017), wenn Energiesysteme nicht nur dekarbonisiert, sondern nachhaltig gedacht werden sollen (Bickerstaff et al. 2013).

Aktuelle Debatten und Abgrenzung zu anderen Konzepten

In den letzten fünf Jahren wurde das Konzept theoretisch weiter ausgearbeitet und mit empirischen Studien, v.a. aus dem Bereich der Transformation des Energiesystems und Energiearmut unterfüttert (z.B. Bouzarovski und Simcock 2017; Gillard et al. 2017; Becker et al. 2019; Demski et al. 2019; Pesch et al. 2017; Roddis et al. 2018; Healy und Barry 2017). Dabei ist insbesondere die Verschränkung mit Ansätzen aus der Transitionsforschung hervorzuheben. So argumentieren Jenkins et al. (2018), dass die Einbindung von Energiegerechtigkeit in sämtliche Ebenen der Multilevelperspektive (vgl. z.B. Geels 2010) eine normative Grundlage für gerechtere Transformationsprozesse legen kann. Delina und Sovacool (2018) betonen vor dem Hintergrund sich schnell vollziehender Transformationsprozesse und der damit verbundenen nötigen Integration verschiedener Wissensbestände die Notwendigkeit von Energiegerechtigkeit, um bestehende Ungleichheiten nicht weiter zu verschärfen.

Eine weitere Debatte entzündet sich an der Frage der Abgrenzung zu den eng verwandten Konzepten der Umwelt- und Klimagerechtigkeit, verknüpft mit der Frage nach der politischen Durchsetzungskraft, bzw. an der Strategie, wie Forschung zu einer Transition zu einer nachhaltigen Gesellschaft mehr praktische Relevanz erlangen kann. Jenkins (2018) betont die Unterschiede zwischen den Gerechtigkeitskonzepten und heben den Mehrwert von Energiegerechtigkeit hervor: Erstens helfe die thematische Engführung auf das Energiesystem, welches dennoch viele Problemstellungen der Umwelt- und Klimagerechtigkeitsdebatten aufgreift, um an alltagspraktische Probleme anknüpfen zu können. Zweitens handele es sich um ein rein wissenschaftliches Konzept. Während Klima- und Umweltgerechtigkeit eng mit den sozialen Bewegungen seit den 1970er Jahren verbunden sind, hat Energiegerechtigkeit keinen direkten Bezug und vermag somit anschlussfähiger für politische Entscheidungsträger*innen und formal-politische Debatten sein. Heffron und McCauley (2018) hingegen, haben zum Ziel, die Debatten um Energie-, Umwelt- und Klimagerechtigkeit zu integrieren. Um ‚Kräfte zu bündeln‘, solle man die drei Ansätze im *Just-Transition*-Ansatz zusammenführen. So schaffe man über die wissenschaftliche Community hinaus mehr Akzeptanz und Verständnis für den Ansatz einer gerechten Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft.

Methoden und empirische Fragen

Forschung zu Energiegerechtigkeit versteht sich als angewandte Wissenschaft, die dazu beitragen will, Energieentscheidungen gerechter zu machen (Sovacool 2013; Sovacool et al. 2016; Jenkins 2018). Die dargelegte Konzeption von Energiegerechtigkeit impliziert einen systemischen, interdisziplinären Ansatz, der nicht nur die drei Dimensionen integriert, sondern die sozialwissenschaftliche Analyse der Gerechtigkeitsdimensionen mit der naturwissenschaftlichen Analyse der Auswirkungen des Energiesystems kombiniert (McCauley et al. 2013; Jenkins et al. 2016). Andersherum muss die Analyse von Energiesystemen über technisch-naturwissenschaftliche Betrachtungen und reine Kosten-Nutzen-Abwägungen hinausgehen und die sozialen Implikationen mit analysieren (Sovacool et al. 2016). Empfohlen werden außerdem kreative, deliberative und vergleichende Forschungsmethoden, die die vielen Dimensionen adäquat erfassen können, sich kritisch mit Wissensproduktion auseinandersetzen und so nachhaltige Ungleichheitsforschung ermöglichen (Bickerstaff 2017).

Was daran ist wichtig für das Projekt?

Energiegerechtigkeit soll nicht nur ein akademisches Konzept sein, sondern hat den Anspruch handlungsleitend für energiepolitische Entscheidungen zu sein und konkrete Umsetzungsdirektiven zu geben (Sovacool et al. 2016; Jenkins 2018). In diesem Sinne ist das Konzept nicht nur ein analytisches, sondern vor allem auch ein normatives (Jenkins et al. 2016). Der enge Praxisbezug macht das Konzept der Energiegerechtigkeit besonders attraktiv für transdisziplinäre Forschungsprojekte, die ihren Fokus auf die Zusammenarbeit mit institutionalisierten Akteuren aus Politik und Verwaltung legen. Der Anspruch an systemische Analysen, die disziplinäre Grenzen überschreiten und auch naturwissenschaftliche Perspektiven in die Analyse von Gerechtigkeit einbeziehen kann im Sinne von ReGerecht, welches die diversen Facetten von Stadt-Land-Beziehungen und ihrer wechselseitigen Abhängigkeit anhand von Stoffströmen analysiert (*Telecoupling*) insbesondere hilfreich sein.

Besonders interessant ist die Forschung zu Energiegerechtigkeit, weil sie Gerechtigkeitsprobleme in übersichtlicher Form systematisiert hat, was auch jenseits der Energiethematik nutzbar gemacht werden kann. Die dabei wesentlichen Kategorien sind (Sovacool 2019: 588-589):

- Verteilungsgerechtigkeit
- Verfahrensgerechtigkeit
- Anerkennungsgerechtigkeit sowie
- kosmopolitische Gerechtigkeit.

3.8. Digitalisierung und Gerechtigkeit (Barthold / Köhler)

Welches Problem wird adressiert

Die digitale Transformation ist ein gesellschaftlicher Wandlungsprozess, der weit über Infrastruktur und Technik hinausgeht. Digitale Technologien sind die Basis unserer heutigen zivilisatorischen Revolution, aber auch sozialer Dilemmata. In Zukunft wird soziale Teilhabe nicht ohne digitale Teilhabe denkbar sein (vgl. Dettling 2019), was die gesellschaftliche Gestaltung der digitalen Transformation somit auch zu Fragen der Gerechtigkeit, Selbst- sowie Mitbestimmung macht. Dabei ist die Gestaltung von Prozessen der Digitalisierung auch eng verbunden mit Fragen nach räumlicher Gerechtigkeit. Besonders die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge ist angesichts knapper Finanzen, einer zunehmenden Abwanderung und Überalterung der Bevölkerung noch immer ein Problem vieler ländlicher Kommunen (vgl. Townsend et al. 2013). Bereits bestehende Ungleichheiten zwischen wachsenden und schrumpfenden, ökonomisch prosperierenden und „abgehängten“, überalternden und sich verjüngenden Gemeinden können dadurch noch verschärft werden, dass vor allem viele ländliche Gemeinden anhaltend von der digitalen Transformation ausgeschlossen werden (vgl. Van Dijk 2005). Gerade ländliche Kommunen sind in Sachen Digitalisierung in mehrfacher Hinsicht weiterhin benachteiligt (vgl. Koppel 2019), obwohl sie am meisten von Digitalisierung profitieren könnten.

Was sind die theoretischen Grundlagen und methodische Zugänge

Digitalisierung als gesellschaftlicher Megatrend

Lange Zeit wurde der Begriff *Digitalisierung* eng gefasst verstanden als ein Überführen analoger Datenbestände in digitale Formate, insbesondere auch in der als E-Government bezeichneten digitalen Verwaltungstransformation (vgl. Swarat 2018: 33). Heute wird Digitalisierung nicht nur als technische Innovation verstanden, sondern schafft durch soziale Praxis im virtuellen Raum auch neue Netzwerke, die Objekte, Daten und Nutzer digital verbinden. Jedoch sind die Infrastrukturen, die Digitalisierung

ermöglichen durchaus physische und der Zugang dazu abhängig von der Verfügbarkeit dieser Infrastrukturen im Raum. Insbesondere mit der Weiterentwicklung des sogenannten Internet of Things (IoT) wird deutlich, dass der virtuelle Cyberspace eng an den physischen Raum und physische Objekte zurückgebunden ist.

Doch mit der Durchdringung weiter Teile der Arbeits- und Lebenswelt durch digitale Technologien stehen unter dem Begriff der *digitalen Transformation* oder des *digitalen Wandels* zunehmend vor allem Aspekte der (globalen) Vernetzung und der datengestützten Austauschbeziehungen und Organisationsprozesse im Vordergrund. Spätestens seit dem Entstehen des „Web 2.0“ oder „Social Web“, ist das Internet selbst bedeutender Raum der zivilgesellschaftlichen Praxis geworden, in der Nutzer selbst zu Schaffern werden und in Communities eine digitale Öffentlichkeit produzieren. Kerres (2017) beschreibt digitale Technik im Internet als Ökosystem, mit welchem die Vielfalt der Akteure und ihr Zusammenspiel gemeint ist. Dieses unterliegt einem emergenten Prozess, „bei dem der Mensch selbst zum Bestandteil des Netzes wird, zunächst durch kleinere Endgeräte (Smartphones), dann durch die Digitalisierung von Kleidung (Wearables: Uhren, Brillen) bis schließlich zu digitalen Implantaten“ (S. 26).

Der WBGU sieht in seinem 2019 erschienenen Bericht *Unsere gemeinsame digitale Zukunft* (WBGU 2019) in der Digitalisierung einen „gewaltigen Umbruch“: Als globaler Megatrend wirkt Digitalisierung „in allen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Systemen tiefgreifend und entfaltet eine immer größere transformative Wucht, die den Menschen, die Gesellschaft und den Planeten zunehmend fundamental beeinflusst und daher gestaltet werden muss“ (WBGU 2019: 1). Globale Arbeitsteilung und weltweite Logistikketten ermöglichen räumlich weit gestreute, just-in-time Produktionsprozesse. Produktionsprozesse werden zunehmend automatisiert, können weltweit koordiniert und dezentral gesteuert werden. Digitalisierung und Globalisierung relativieren so (scheinbar) zeitliche und räumliche Entfernungen, ein Prozess den David Harvey (1990 [2008]) „Raum-Zeit-Kompression“ nennt (S. 260ff), sie schaffen dabei aber auch neue Formen von Zentralität und Peripherie, die eher durch den ungleichen Zugang zu Netzwerken und Informationen als durch die unterschiedliche Verteilung von Ressourcen geprägt sind (Castells 1996).

Digitalisierung als *gesellschaftlicher Prozess* meint also „die technisch ermöglichte Transformation gesellschaftlicher Zusammenhänge, so etwa in Bezug auf Bildung, durch die Umstellung der Wirtschaft auf eine Daten- und Wissensökonomie, neue Kooperationsformen zwischen Mensch und Technik, Veränderungen der Arbeitswelt, des Kommunikationsverhaltens, der staatlichen Governance und in der Selbst- und Weltwahrnehmung von Menschen“ (Grunewald 2019, S. 123). Digitalisierung ist bei vielen Menschen auch mit Ängsten und Unsicherheiten verbunden. Vor allem Themen wie Big Data und Datensicherheit, Künstliche Intelligenz, staatliche Überwachung oder Manipulation durch Social Media lösen Unbehagen bei Vielen aus, das nicht selten in Widerstand gegenüber Digitalisierungsprozessen im Allgemeinen umschlägt. Im 21. Jahrhundert ist das Internet Lebensraum für die meisten Menschen und wie alle Räume ist auch der digitale Raum durch ungleiche Machtbeziehungen zwischen Akteuren geprägt, aber auch ein Raum der Emanzipation und politischen Teilhabe, in denen sich auch marginalisierte Gruppen eigene Räume aneignen können.

Die allgegenwärtige Verfügbarkeit von Informationen, Wissen und Innovationen eröffnen ganz neue Möglichkeiten für die Lösung vieler gesellschaftlicher Herausforderungen wie etwa den Umbau von Städten und Industrien, die Energiewende, digitale Verwaltung oder neue Mobilitätskonzepte (vgl. Weith 2020). Wie Dettling (2017) betont, „bedeutet ‚Digitalisierung‘ [...] nicht die Macht der Maschinen und Algorithmen, sondern die Konzentration auf das, was nur Menschen leisten können: Kooperation und Kreativität.“ (S. 18) Damit ermöglicht sie auch neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe und Emanzipation, aber auch Herrschaft und Einflussnahme.

Digital Divide und Digital Inequality: Digitalisierung als Frage der Gerechtigkeit?

Bereits Mitte der 1990er Jahre, wenige Jahre nach der Geburt des Internet, beschäftigte sich die Ungleichheitsforschung mit den Implikationen dieses technologischen Umbruchs auf Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Mit den Möglichkeiten des World Wide Web war eine anfängliche Euphorie verbunden, die im weltweiten freien Austausch von Wissen und Informationen zu relativ geringen Kosten die Chance einer zunehmenden Gerechtigkeit in der Verteilung von Wissen, Ressourcen und Aufstiegschancen sah: Erste Studien zeigten jedoch, dass einige Menschen eher das Internet nutzten als andere – und dass zumeist diejenigen Gruppen mit besserem Internetzugang die gleichen Gruppen waren, die ohnehin einen besseren Zugang zu Bildung, Einkommen und anderen Ressourcen hatten: Weiße, männliche Stadtbewohner (Hoffman und Novak 1999; DiMaggio und Hargittai 2001). Die digitale Ungleichheitsforschung, die sich mit dem Thema *Digital Divide* oder „Digitale Kluft“ befasst, betonte vor allem den ungleichen Zugang zu digitalen Infrastrukturen und digitalen Informations- und Wissensbeständen (Hargittai 2002; Hoffman & Novak 1998) als Ungleichheitsmerkmal, das sich auch räumlich auf den verschiedensten Skalen – global, regional, lokal – ausdrückte. Zunehmend erweiterte sich dieses Konzept zu einem Forschungsprogramm der *Digital Inequality*. Dabei werden weitere Faktoren der ungleichen Teilhabechancen an der digitalen Transformation beleuchtet, wie etwa den Einfluss sozialer Merkmale wie Alter, Geschlecht, Ethnie, Bildung oder sozialer Status die zu führen (vgl. DiMaggio et al. 2004; Van Dijk 2005). Neben dem (1) Zugang zu digitaler Infrastruktur und digitalen Endgeräten spielen in der Betrachtung digitaler Ungleichheit auch die Fragen nach (2) Kompetenzen (skills), (3) sozialer Unterstützung (social support) sowie (4) Autonomie in der Nutzung digitaler Technologien (autonomy of use) eine wichtige Rolle (vgl. DiMaggio und Hargittai 2001).

(1) Gerade beim Zugang zu digitaler Infrastruktur und Technologie wird auf unterschiedlichen sozialen, politischen und planerischen Ebenen verhandelt. Gerade mit Blick auf den Zugang zu digitalen Infrastrukturen, wird dies deutlich: Ein Gerechtigkeitsproblem ergibt sich etwa dann, wenn diese gesellschaftlich bedeutsamen Infrastrukturen rein privatwirtschaftlich geschaffen und betrieben werden, da dadurch nicht Aspekte der gerechten Bereitstellung dieser Güter, sondern das reine Kosten-Nutzen-Kalkül des Marktes im Mittelpunkt der Entscheidungen stehen, ob ein Gebiet mit Internet versorgt werden soll oder nicht. In der Vergangenheit führte dies dazu, dass vor allem (meist dünn besiedelte ländliche) Gebiete, in denen sich eine Erschließung für kommerzielle Internetanbieter nicht lohnte, von dieser Infrastruktur ausgeschlossen blieben. Das Problem der digitalen Ungleichheit kann man daher aus drei Perspektiven betrachten: (1) top-down, (2) bottom-up oder (3) intermediär. (1) Aus einer top-down-Perspektive ist das Thema digitale (Un)Gerechtigkeit ein Problem des ungleichen Zugangs zu gesellschaftlichen Ressourcen, der durch staatliches Handeln abgemildert werden muss. Aus dieser Perspektive heraus wird entweder indirekt durch staatliche Förderanreize für private Unternehmen oder direkt durch öffentliche Mittel diese Ungleichheit ausgeglichen. Aus einer Bottom-up Perspektive, würde die Stärkung zivilgesellschaftlicher Initiativen diese Benachteiligung ausgleichen, z. B. durch Initiativen wie Freifunk²³ oder ehrenamtliche (Funk)Bürgernetze. Zwischen diesen beiden Positionen bewegt sich eine dritte, (3) intermediäre Sichtweise, die lokale Institutionen stärken will und Kooperation ermöglichen soll und so vor allem auf die räumliche (soziale) Gerechtigkeit zielt. Regional betrachtet benachteiligen knappe finanzielle und personelle Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung vor allem kleine Kommunen. Die digitale Region kann hier gerade ländliche Gemeinden entlasten, wenn Ressourcen und Kompetenzen durch gemeinsam genutzte Infrastrukturen gebündelt werden können.

²³ <https://freifunk.net/>

Eine vernetzte Verwaltung dient hier der Förderung des interkommunalen Austauschs und regionaler Kooperation, die auch mehr Transparenz und aktive Bürgerbeteiligung ermöglichen.

(2) Digitalisierung erfordert von vielen Menschen den Erwerb neuer Kompetenzen, um an den Vorteilen und Möglichkeiten einer zunehmend digitalisierten Lebens- und Arbeitswelt teilhaben und diese gesellschaftliche Transformation aktiv mitgestalten zu können. Die Aneignung dieser Kompetenzen muss allen Bürgern gleichermaßen ermöglicht werden, unabhängig von demografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Wohnort oder Herkunft. Es wandeln sich Arbeitsverhältnisse und Berufsbilder, werden flexibler, spezialisierter und wissensintensiver und bestehende Bildungsinstitutionen müssen sich diesem Trend anpassen: den Fokus weniger auf die Vermittlung von Wissen setzen als auf den kompetenten Umgang mit neuen Informationen, die die Grundlage für lebenslanges Lernen ist. In Ihrer bildungswissenschaftlichen Studie untersucht Kahnwald (2009) Nutzungspraktiken zwischen Information und Partizipation im Kontext des informellen Lernens in virtuellen Gemeinschaften. Dies wurde bereits deutlich zeitiger in Bezug auf die Möglichkeit der Teilhabe von peripheren Räumen an Wissens- und Forschungsprozessen, aber auch der Grundversorgung in Landwirtschaft und Medizin thematisiert und modelhaft gestaltet (vgl. Kahnwald et al. 2008). Schulz et al. (2020) schließlich untersuchen die territoriale Entgrenzung im Zusammenhang mit den Möglichkeiten einer egalitären (gerechten) Beteiligung im Hinblick auf den HE (Higher Education) Sektor. Köhler (2018) führt dies weiter aus, indem er die Dimension der Offenheit im Hinblick auf eine institutionelle Verortung ergänzt: „Mit dem Aufkommen neuartiger offener Formate, wie beispielsweise MOOC²⁴ und OER²⁵, ergeben sich unerwartete Möglichkeiten auf dem Wege einer virtuellen Mobilität die Lernobjekte anderer (Bildungs-) Institutionen bzw. anderer Personen zu nutzen. Beiden Konzepten gemein ist das Merkmal der Offenheit, wobei dies bei OER prinzipiell auch ohne Digitalisierung denkbar wäre, ein MOOC jedoch online bereitgestellt und genutzt werden muss. Insofern ist die permanente Online-Basiertheit konstituierend für dieses Format. In beiden Fällen handelt es sich um didaktische Formate, d.h. bildungsbezogene Konfigurationen. Während MOOCs aber eher im Bereich der akademischen und Weiterbildung Verbreitung finden (wobei die sehr großen Erwartungen, die in diese gesetzt wurden, zumindest in Deutschland nicht eingelöst werden konnten), ist die Zielgruppe der OER stärker auch im schulischen Bereich zu suchen, wie ein entsprechendes Positionspapier der KMK (2015) zeigt. Was passiert? Bildungsmaterialien (Lern- oder Wissensobjekte) und Bildungsinstitutionen öffnen sich für jede Person, die daran Interesse hat, ohne dass diese zuvor Zugangsvoraussetzungen nachweisen oder eine Zulassung erhalten muss. Dies ist eine fundamentale Abkehr von bisheriger Bildungspraxis und stellt institutionelle Zugehörigkeit und Begrenzung in Frage. Im Vordergrund steht das Interesse an einem Thema bzw. einem Objekt – insofern ist dies in gewisser Weise mit einer frei zugänglichen Bibliothek vergleichbar, jedoch ohne dass eine organisationale Bindung (Mitgliedschaft, Einschreibung) eingegangen werden muss.“

(3) Soziale Unterstützung: Gerade im Kontext der digitalen Ungleichheit ist die Anerkennung von spezifischen Bedürfnissen unterschiedlicher Gemeinschaften in Bezug auf Digitalisierung notwendig. Dass Gerechtigkeit im Kontext von Digitalisierung nicht gleichzusetzen ist mit einer „Gleichschaltung“

24 Massive Open Online Courses (MOOCs) sind ein digitales Bildungsformat, durch das Hochschulen digitale Kurse für eine große Anzahl Teilnehmer weltweit online bereitstellen. Beispiele für große Onlineplattformen, die MOOCs anbieten sind etwa Coursera (<https://www.coursera.org/>) oder (edX) (<https://www.edx.org/>), welche auch Kurse an weltweiten Spitzenuniversitäten wie Harvard, Stanford oder dem MIT anbieten.

25 Die UNESCO hat sich mit der Möglichkeit, OER als neues Kernelement vielfältiger Bildungsbemühungen zu nutzen, engagiert auseinandergesetzt, wie die Definition zeigt:

Open Educational Resources (OER) are learning, teaching and research materials in any format and medium that reside in the public domain or are under copyright that have been released under an open license, that permit no-cost access, re-use, re-purpose, adaptation and redistribution by others.“ (Quelle: <https://www.unesco.org/en/communication-information/open-solutions/open-educational-resources>, Zugriff: 24.05.2022)

wird deutlich an der wissensbezogenen Beteiligung ländlicher Räume mit ihrer häufig eher älteren und eher weniger digital affinen Klientel. So wird in aktuellen Studien in Sachsen zu Anhaltspunkten für Kommunen, die sich mit gesellschaftlicher Teilhabe von Älteren befassen, untersucht und herausgearbeitet, ob und wie ältere Menschen bei der Bedienung digitaler Medien unterstützt werden (vgl. Barczik, 2019; Barczik & Köhler 2019). Bildungsräume jenseits der klassischen Bildungsinstitutionen bieten dabei Möglichkeiten, Kompetenzen aufzubauen und zu verbreiten. Mohamed & Köhler (2014) fokussieren auf Web2.0-based learning und entwickeln ein pädagogisches Modell partizipativer Medien in der E-Forschung. In diesem Artikel bieten die Autoren zunächst eine neue Perspektive für den Einsatz von Technologie für Forschung und Wissensaustausch, um die Lern- / Forschungsproduktivität durch den Einsatz solcher Technologien zu verbessern, basierend auf einer Literaturübersicht über die Verwendung von Web 2.0-Technologien in der Forschung und Training. Damit ist ein Zugang gelegt, der sich über gerechtigkeitsbezogene Merkmale von Partizipation auf einem umfangreichen Forschungsstand zu virtuellen Gemeinschaften basiert.

(4) Selbstbestimmtheit oder Autonomie bei der Nutzung digitaler Medien ist eine wichtige Dimension digitaler Gerechtigkeit: Hoffmann et al. (2019) betonen daher die Bedeutung der *digitalen Mündigkeit* als Emanzipationsbewegung der Zivilgesellschaft im Netz. Digitale Mündigkeit beschreibt eine Reihe von Kompetenzen oder *literacies*, die sowohl individuelle Fähigkeiten als Voraussetzung einer souveränen Internetnutzung umfassen, aber auch normative Anforderungen an Internetnutzende als aktiv-gestaltende Bestandteile digitaler Räume stellen, also ein Verantwortungsbewusstsein im Einsatz des Internets für kollektive und Zwecke und politische Partizipation (S. 88f.). Mit Blick auf unterschiedliche Partizipationsarten und -grade wird die Entwicklung im Zusammenhang mit Web 2.0 und Social Software umrissen, da mit der Digitalisierung neuartige mediale Formen von Kommunikation, Kooperation und eben auch Teilhabe möglich werden – zudem mit diesen Begriffen technischen und sozialen Entwicklungen beschrieben sind, welche deutliche Auswirkungen auf die Wahrnehmung und Nutzung (virtueller) Gemeinschaften haben.

Aktuelle Debatten und Abgrenzungen / Überschneidungen

Digitale Transformation zwischen Stadt und Land: Mehr Gerechtigkeit durch Digitalisierung?

Aus einer raumsoziologischen Perspektive stellt sich die Frage, inwiefern sich durch die digitale Transformation auch in räumlichen Formen der Ungleichheit wandeln. Die Lebens-, Entwicklungs- und Teilhabechancen, die sich durch die fortschreitende Digitalisierung eröffnen, sind in Deutschland räumlich stark ungleich verteilt. Gerade mit Blick auf ländliche und periphere Räume kann durch die Digitalisierung die gerechte Umverteilung von gesellschaftlichen Gütern durchaus befördert werden, wenn dadurch der Zugang zu Ressourcen der Daseinsvorsorge von räumlicher Nähe zu ihnen entkoppelt werden kann. So führt der ungleiche Zugang und schleppende Ausbau dieser Infrastrukturen auch dazu, dass ganze Regionen insgesamt langfristig Entwicklungsnachteile als Wohn-, Arbeits- oder Wirtschaftsräume erleben.

So erklärte die Bundesregierung 2019 in ihrem Bericht *Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*:

„Digitale Netze gehören heute ebenso zur Daseinsvorsorge wie Energie- und Wasserversorgung und sind letztendlich auch – wie es der Bundespräsident formulierte – ‚Dableibevorsorge‘ in ländlichen Regionen. Der Ausbau der digitalen Infrastrukturen kann insbesondere in ländlichen Räumen dazu beitragen, den Zentralisierungsbewegungen in Richtung der Ballungsräume, die häufig mit hohen Kosten sowie Belastungen für Infrastrukturen, Gesellschaft und

Umwelt einhergehen, entgegenzuwirken und eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu erreichen“ (BMI, BMELV, BMFSFJ 2019: 14).

Dies unterstreicht auch nochmals der Koalitionsvertrag von 2021, Dieser betont den „digitalen Aufbruch“ (SPD/Gruene/FDP 2021: 15) und unterstreicht nochmals die konzertierten (und notwendigen) Bemühungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (SPD/Gruene/FDP 2021: 127).

Die Frage nach der Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der digitalen Transformation kann man also mit den Worten des Science-Fiction Autors William Gibson so zusammenfassen: „The future is already here — it's just not very evenly distributed“ – „Die Zukunft ist bereits hier – sie ist nur nicht gleich verteilt“.

Im Vergleich mit urbanen Zentren sind ländliche Gemeinden in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge wie Mobilität, Kultur, Bildung, Gesundheit und Pflege sowie Nahversorgungsangeboten oft strukturell benachteiligt. In der digitalen Region können vernetzte Kommunen und neue Technologien diese Ungleichheiten abbauen, indem z.B. durch digitale Mobilitätskonzepte, Telemedizin oder digitale Bildungsangebote neue Lösungen für bestehende Nachteile bieten. Digitalisierung kann auch bei der Unterstützung ehrenamtlicher (Mit-)Arbeit in der öffentlichen Daseinsvorsorge, die gerade in ländlichen Gemeinden oft Basis für die kommunale Selbstverwaltung ist, helfen. Durch Bürger*innen(mit)verwaltung werden öffentliche Güter und Dienste durch Bürger*innen mitgestaltet und mitgetragen. Sie können beispielsweise in der Informationsbeschaffung, z.B. als Mängelmelder, mitwirken, können Bürgerberatung anbieten und Ämter bei z.B. Antragsvorprüfungen entlasten oder bei der Betreuung von öffentlichen Infrastrukturen einbezogen werden und so z.B. Bürgerbusse oder Pflege Transporte organisieren.

Die Digitalisierung kann dabei gerade ländliche Räume als Orte der Innovation stärken und Experimentierfeld für Neuentwicklungen wie E-Government, E-Learning, Smart Technologies oder auch Open Data in Verwaltung, Naturschutz und Raumplanung sein. Der Zugang zu hochwertiger, flächendeckender Infrastruktur ist dabei Voraussetzung, vor allem der Ausbau von Breitbandinternet und schnellen Mobilfunknetzen (LTE, 5G) in bisher unterversorgten Regionen. Neben solchen Infrastrukturen, die den individuellen oder behördlichen Zugang zu Internetdiensten ermöglichen, sind in diesem Zusammenhang auch jene Infrastrukturen von Bedeutung, die für die gesamtgesellschaftliche Energiewende und den Ausbau der Netze für erneuerbarer Energien notwendig sind, denn auch diese sind stark auf den Einsatz von Sensorik und smarterer Steuerung angewiesen. Somit profitieren von gezielter staatlicher Förderung digitaler Infrastrukturen nicht nur unmittelbar Gemeinden im ländlichen Raum, sondern ebenso die umliegende Region und die Gesellschaft insgesamt (vgl. Kaczorowski & Swarat 2018).

Was ist wichtig für das Projekt?

Die Lebens-, Entwicklungs- und Teilhabechancen, die sich durch die fortschreitende Digitalisierung eröffnen, sind z.B. auch in Westmecklenburg räumlich stark ungleich verteilt. Die Trennung vollzieht sich noch immer vor allem zwischen Städten und ländlichen Gemeinden, was ein zunehmendes Auseinanderdriften der Lebenswirklichkeit von Menschen in prosperierenden Städten und sogenannten „strukturell schwachen“ Regionen zur Folge hat (vgl. Kiesel 2018) und so das problematische Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (GG Art. 72 (2)) vor große Herausforderungen stellt. Um dieses Auseinanderdriften der Lebenswirklichkeiten zwischen Stadt und Land umzukehren, müssen mindestens digitale Infrastrukturen überall zur Verfügung stehen. Zudem können digitale Innovationen auch bereits bestehende Benachteiligungen peripherer Räume abmildern. Digitalisierungsstrategien müssen sich an den räumlich-spezifischen Gegebenheiten bestimmter Gemeinden und Regionen orientieren

und lokale Akteure in Entscheidungen einbinden, um zur nachhaltigen Verbesserung von Entwicklungs- und Lebenschancen vor Ort beizutragen. Die digitale Region erhöht die Sichtbarkeit ländlicher Gemeinden und stärkt die gemeinsame Standortpolitik. Voraussetzung für das Gelingen dieser regionalen Integration sind langfristige Stadt-Land-Partnerschaften und eine auf Dauer angelegte interkommunale Kooperation und die gemeinsame Entwicklung von regionalen (digitalen) Strategien, die gesellschaftlichen und technologische Innovationen in lokale Zusammenhänge übersetzen. Dazu bedarf es eines gemeinsamen Handlungs- und Organisationsrahmens innerhalb der Region. Wenn Digitalisierung von verschiedensten Akteuren getragen und mitgestaltet wird, ist sie kein Selbstzweck, sondern stellt ein Mittel zur Erreichung konkreter Ziele und Lebensentwürfe dar. Politisch begleitet und gesellschaftlich getragen kann Digitalisierung neue Chancen eröffnen, bestehende Ungleichheiten zwischen Stadt, Umland und ländlichen Gemeinden zu entschärfen oder sogar zu beseitigen.

4. Erste Zusammenschau

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass in allen thematischen Bereichen (Geographie, Raumplanung etc.) die in der Politischen Philosophie genutzten grundlegenden Differenzierungen der Verfahrensgerechtigkeit, teilweise auch erweitert als institutionelle Gerechtigkeit, sowie der Verteilungsgerechtigkeit herangezogen werden (vgl. Kapitel 1 und 2).

Zudem ist zu beobachten, dass auch die neueren Diskussionslinien der politischen Philosophie in den raumbezogenen Diskussionen Schritt für Schritt Berücksichtigung finden. Dies gilt zum einen für die in den letzten Jahren durch die Arbeiten von Fraser (1997) und Sen (2002) gegebenen neuen Anstöße zur stärkeren Berücksichtigung lokaler wie regionaler Fähigkeiten und deren Ermöglichkeiten. In diesem Zusammenhang kann auch auf die stärkere Betonung der Beteiligungs- und Anerkennungsgerechtigkeit verwiesen werden. Zum anderen rückt die Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung seit den 1990er Jahren die Dimension der intergenerationellen Gerechtigkeit stärker in den Mittelpunkt. Dies spiegelt sich auch in den aktuellen politischen Diskussionen wider (z.B. Bayerischer Landtag 2018; Kommission Gleichwertigkeit 2019; Miosga 2020).

Obwohl im historischen Diskurs prominent vertreten (z.B. bei D. Hume), findet hingegen die Tauschgerechtigkeit bislang nur eine geringe Beachtung. Gerade im Stadt-Land-Kontext kann sie jedoch eine wichtige Perspektive darstellen (Höffe 2021). Sie – im Kontext der anderen Dimensionen – stärker in die Diskussionen einzubringen, soll ein Teil des ReGerecht-Projektes sein.

Die verschiedenen Diskussionslinien gehen mehrfach ineinander über lassen sich nicht klar voneinander trennen. Versuche einer Klassifizierung von Sichtweisen oder „Schulen“, wie z.B. bei Dadashpoor/Alvandipour (2020), sind für einen Überblick sicherlich hilfreich, erscheinen jedoch für die weiterführende Diskussion nur begrenzt geeignet.

Eine eindeutige Zuordnung von Gerechtigkeitsaspekten auf einen spezifischen Raumausschnitt (lokale, regional etc.) lässt sich ebenso wenig erkennen wie ein spezifisches Raumverständnis. Containerraumkonzepte stehen neben Sichtweisen des Raumes als soziales Konstrukt mit Akteuren, Sichtweisen, Interaktionsbeziehungen etc. Durch zunehmende Digitalisierungsprozesse sowie die Virtualisierung und Hybridisierung von Räumen wird dies zunehmend komplexer und Raumabgrenzungen für die Ermittlung von Trade Offs oder von Ausgleichslösungen zusehens schwieriger.

Vielfach dominieren, selbst im raumplanerischen Kontext, theoretische bzw. abstrakt-konzeptionelle Arbeiten. Die regionale und lokale Operationalisierungen von Maßstäben für die Umsetzung im Sinne von konkreten Ziel- oder Prozesskriterien und messbaren Indikatoren stellt offenbar eine große Herausforderung dar. Deutlich wird dies bereits durch die geringe Anzahl bestehender Indikatorensets (Ausnahmen sind z.B. Koppers et al. 2018). Als eine Ursache kann hier gelten, dass grundsätzliche gesellschaftliche Konsensvorstellungen hierbei fehlen. Dies gilt z.B. für die gerechte Verteilung von Land. Welche Mengen und Zugangsrechte hier allgemein gelten sollen, ist unklar (vgl. auch Tietz et al. 2021). Teilweise fehlen hierzu auch grundlegenden Informationen zu bestehenden Strukturen (z.B. zur Verfügung über Land). Ebenso ist in der Praxis der räumlichen Planung und Entwicklung die Kenntnis von Raumstrukturen, z.B. durch Verflechtungsmodelle als Grundlage für die Erfassung von Leistungserbringungen oder von Ausgleichsnotwendigkeiten, nicht gegeben. Ebenso herausfordernd erscheint die Definition von Möglichkeitsräumen (Chancengerechtigkeit). Einzelne Autoren betonen hier den regionalen Bezug (Miosga 2021). Offen bleibt, für welche Akteure dies dann speziell gilt (siehe 2.1 bei Rawls und Höffe).

Als grundlegendes Defizit der Auseinandersetzung zu raumbezogener Gerechtigkeit ist trotz langanhaltender Gerechtigkeitsdiskurse das nahezu Fehlen einer empirischen Gerechtigkeitsforschung im Sinne einer umfassenden Erfassung und raumbezogenen Analyse von Normen und Wertvorstellungen zu nennen. Ein solcher Ansatz würde es ermöglichen, insbesondere die unterschiedlichen Perspektiven der verschiedenen Akteursgruppen adäquat einzubeziehen und auch raum- und kontextspezifische Sichtweisen systematisch zu reflektieren.²⁶ Hier besteht konkreter Handlungsbedarf, insbesondere auch, um die verschiedenen Fallstudien in einen Gesamtkontext einbetten zu können. Orientierung können andere Wissenschaftsbereiche wie z.B. die Medizin liefern (Musschenga 2009).

Für den konkreten Umgang mit Fragen der räumlichen Gerechtigkeit im ReGerecht-Projekt wurde auf die bislang skizzierten Ansätze und Ausführungen zurückgegriffen. Sie werden im Folgenden dargestellt. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Arbeitsweise, einem transdisziplinären Projektdesign folgend, nicht wissenschaftsgetrieben-deduktiv erfolgten, sondern von vielfältigen Rückkopplungsschleifen geprägt waren und sind.

²⁶ Eine der wenigen Ausnahme stellen Brand (2015) und Loft et al. (2020) dar. Sie zeigen zugleich die Universalität von Gerechtigkeitsvorstellungen.

5. Zur Nutzung raumbezogener Gerechtigkeitsansätze im ReGerecht-Projekt

Im Rahmen des ReGerecht-Projektes spielen Fragen der raumbezogenen Gerechtigkeit sowohl aus analytischer als auch aus politik- und planungsbezogener Perspektive eine wichtige Rolle. Im Mittelpunkt steht hierbei die Gestaltung von Stadt-Landverflechtungen, im Projekt bezogen auf die drei Teilräume Stadt, Umland und ländlich geprägten Räumen, beginnend mit dem Fallbeispiel Schwerin.

Im Projekt wurden mehrere Themenfelder identifiziert, für die, aufbauend auf der modellhaften Erfassung von Stadt-Land-Verflechtungen (Doernberg / Weith 2021), hier adressiert werden sollen.

Dies sind:

- Wohnbaulandentwicklung
- Kompensationsflächen
- Bildung
- Flächen für Ökosystemleistungen
- Digitalisierung
- Energie

Hierbei werden auch aktuelle wie zukünftige Governanceoptionen mit in den Blick genommen (siehe unten).

In der Projektaufstartveranstaltung sowie im darauffolgenden Workshop in 2018 wurden von Seiten der Projektbeteiligten die aus ihrer Sicht für das Projekt bedeutende Gerechtigkeitsaspekte benannt. Deutlich wurde eine Differenzierung zwischen den beteiligten Wissenschaftlerin und Wissenschaftlern und den involvierten Praxispartnern.

Von Seiten der Praxispartner wurden benannt (vgl. Protokoll Auftaktworkshop, Protokoll WS 2)²⁷:

- die Frage der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse bleibt derzeit offen und könnte zukünftig besser über „Gerechtigkeit“ kontextualisiert werden
- beobachtet wird, dass mit Blick auf den Stadt-Umland-Raum (SUR) im Umland die „Privilegierten“ wohnen, während ökonomisch und sozial abgehängte Menschen eher in der Stadt wohnen. Dies gilt auch (mit Blick auf andere Regionen) im deutsch-polnischen Grenzraum.
- es hat sich eine ungerechte Nutzen-Lastenverteilung etabliert:
 - gutsituierte Schweriner ziehen ins Umland und zahlen dort Steuern, die Stadt muss aber Infrastrukturen (öffentliche Verkehrsmittel, kulturelle Einrichtungen) zur Verfügung stellen, die von allen genutzt werden; dies sei ungerecht aus Perspektive der Stadt.
 - es entstehen Umweltbelastungen durch Pendler; Schwerin weist täglich 25.000 Pendler auf, nahezu ausschließlich mit PKWs.
 - die Bevölkerung in ländlichen Regionen muss im Zuge der Energiewende Beeinträchtigungen durch Energieinfrastrukturen ertragen (Windnergieanlagen Photovoltaik, Biogas), aber der Nutzen liegt größtenteils in der Stadt bzw. auch in ganz anderen Regionen; dies sei ungerecht aus Perspektive des Umlands.
- es existieren überregionale Ungerechtigkeiten (siehe Energiewende), die nicht auf der Ebene der Region gelöst werden können.

²⁷ Antwort der Beteiligten in den Veranstaltungen auf die Frage: „Was verstehen sie unter einer gerechten räumlichen Entwicklung“ (allgemein und/oder mit Blick auf die Region Schwerin)?

- das Landesentwicklungsprogramm 2016 hat sich dem Gerechtigkeitsthema angenommen. Im Planungskontext wurde lange vorrangig über Schrumpfung gesprochen und entsprechend infrastrukturell zentralisiert, zum Teil so weit zentralisiert, dass auch einige zentralen Orte auf der Kippe stehen. Hier stellt sich die Frage des weiteren Vorgehens, denn z.B. im Bundesland Bayern wird bereits dezentralisiert, um in ländlichen Räumen Entwicklungsalternativen zu bieten.
- über kommunale Neugliederung und über die finanziellen Auswirkungen müsste neu nachgedacht werden. Die einst in MV etablierte Stadt-Umland-Umlage wurde gerichtlich gekippt.
- Aus Sicht der Bürgermeister in nicht-zentralen Orten werden diese durch raumordnerische Vorgaben stark eingeschränkt. Sie haben wenig Mittel, können sich nicht frei entwickeln und ihre Vorstellungen verwirklichen, können nur verwalten und kaum gestalten.
- Umlandgemeinden erhalten Gelder für den strukturschwachen Ländlichen Raum (LEADER, per Gießkannenprinzip für ganz MV), sind aber aus Sicht einiger Beteiligter nicht strukturschwach (Anmerkung: im Vergleich zu anderen Bundesländern ist ganz MV strukturschwach).
- Zusammenfassend lässt sich somit konstatieren, dass sich die Praxisbeteiligten im ReGerecht-Projekt vorrangig für die Relevanz von raumbezogener Gerechtigkeit im Stadt- Umland – Land – Entwicklungskontext interessieren. Dabei äußern sich Vertreter aus unterschiedlichen Teilräumen (Stadt, Umland, Land) stark indikatorenbezogen mit jeweils spezifischer Begründungen, weshalb speziell sie bzw. ihre Kommune / ihr Teilraum sich als ungerecht behandelt fühlen. Benannt werden spezifische Verteilungen und Belastungen wie *Städte müssen kostenintensiv Infrastruktur für Umland bereitstellen, Umlandgemeinden sind schlecht an den ÖPNV angebunden* oder *das Land wird (am Wochenende) durch Städter „überschwemmt“ und vermüllt*. Ebenso zum Tragen kommen Faktoren der Entwicklungsfähigkeit wie *Umlandgemeinden ziehen der Stadt die Einwohner ab* oder *Umlandkommunen wird die Eigenentwicklung verwehrt*. Besonders deutlich wurde dies auch an Fragen der Wohnbaulandentwicklung (siehe auch unten) im Rahmen der Diskussion um das Wohnbaulandkonzept für den Stadt-Umland-Raum Schwerin. Eine positive gegenseitige Wertschätzung ist eher die Ausnahme (wie z.B. im Leitbild der Metropolregion Berlin-Brandenburg), wenngleich im LEP MV 2016 an mehreren Stellen (z.B. 2.10. 3.3.3. LEP MV) die Notwendigkeit von Abstimmung und Kooperation betont wird.

Durch die wissenschaftlich Beteiligten werden, vorrangig konzeptionell und instrumentell gedacht, andere Aspekte als bedeutsam angesehen. Als Aspekte von besonderer Relevanz werden benannt (vgl. Protokoll Auftaktworkshop, Protokoll WS 2):

- Bedeutsame Kategorien sind „Ausgleichende Gerechtigkeit“, „Lastenausgleich“, „Infrastrukturerechtigkeit“, „Energiegerechtigkeit“ und „Tauschgerechtigkeit“
- Können die aktuellen rechtlichen Regelungen zum Zugang zu Grund und Boden als gerecht bezeichnet werden? Kann das Öffentliche Vorkaufsrecht bei Grundstücken mit dem Argument des Gemeinwohls begründet werden?
- Müsste nicht auch das aktuelle Finanz(-ausgleichssystem) als auch das Steuerrecht unter Gerechtigkeitsaspekten analysiert werden? Wenn ja, ist dies im Projekt leistbar?
- Wenngleich derzeit materielle Aspekte der Gewährleistung von Gleichwertigkeit im Mittelpunkt vieler fachlicher Diskussionen stehen (distributive Gerechtigkeit), sollte insbesondere im Kontext der Digitalisierung die Frage der Ertüchtigung und Ermöglichung von Akteuren im Mittelpunkt stehen. Inwieweit hier trotz großer Bemühungen in MV ein „abgehängt sein“ (brain drain) vermieden werden kann, bleibt offen.

Die wissenschaftlichen Partner sehen die Notwendigkeit im Diskurs entlang grundlegender Kategorien und betonen zugleich die Notwendigkeit des Wissenschaft-Praxis-Austausches.

Für das ReGerecht-Projekt haben sich auf dieser Grundlage zwei Diskussionslinien herausgebildet. Zum einen werden, aufbauend auf den bestehenden wissenschaftlichen Diskursen und Ergebnissen, konkrete Anforderungen für eine regionale räumliche Gerechtigkeit diskutiert. Dazu dient dieses Diskussionspapier, zugleich wurde auch erste Überlegungen auf Tagungen (ISOCARP-Kongress 2019 und 2021, GLP OSM 2019, ARL-Kongress 2020, URP-Kongress 2020 sowie Stadt-Land-plus Workshop 2021) vorgestellt und zum Teil publiziert (Weith 2020a). Ein zentrales Produkt ist das *Kernkriteriensets für Räumliche Gerechtigkeit*, das auch im *Modellhaften 10-Punkte-Plan zur gerechten Lösung von Stadt-Land-Konflikten in der Region Schwerin mit Ansatzpunkten zur Umsetzung in Stadt- und Raumplanung sowie Regionalpolitik* benannt ist.

Zum anderen werden, auf die benannten Publikationen aufbauend und verknüpft mit den aktuellen räumlichen Planungsaktivitäten in der Region, konkrete Fragen bei der Zielformulierung und Implementation formuliert und diskutiert. Als wichtigste bisherige Aktivität ist eine Liste von Fragen zur „Räumliche Gerechtigkeit im SUR-Konzept Region Schwerin“ entwickelt worden, die derzeit in den Entwicklungsprozess des Konzeptes integriert wird.

Beide Produkte werden im Folgenden als Grundlage und Anregung für die weitere Arbeit dargestellt.

Kernkriterien-Set für ein Konzept „Regionale räumliche Gerechtigkeit“

Das Kernkriterienset verknüpft die o.g. inhaltlichen Diskussionen im Projekt mit den grundlegenden wissenschaftlichen Diskursen um raumbezogene Gerechtigkeit als erstes Zwischenergebnis für den Abbruchmeilensteinbericht im Frühjahr 2021. Wichtiger Ausgangspunkt für die inhaltliche Arbeit bildete 2019 die projektinterne gemeinsame Erarbeitung von zentralen Thesen zur regionalen räumlichen Gerechtigkeit für eine eigene Session auf dem Open Science Meeting des Global Land Programmes in Bern 2019: (Thesen zur GLP-Session 2019). Regionale räumliche Gerechtigkeit wird im ReGerecht-Projekt demnach, konzeptionell gedacht und grundlegend für ein Kernkriterienset, wie folgt verstanden:

Regionale räumliche Gerechtigkeit ...

- ... umfasst ökonomische, sozio-kulturelle und ökologische Handlungsfelder,
- ... reflektiert territoriale und funktionale Verflechtungsbeziehungen (Wirkungen) im urban-ruralen Kontext,
- ... beinhaltet explizit (sub-)regionale und intertemporale Perspektiven unter Einbeziehung interregionaler Verflechtungen,
- ... diskutiert die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Ressourcen und Eigentumsstrukturen, Werten, Normen und institutionellen Settings,
- ... führt zu einem integrativen Ausgleich zwischen distributiver, institutioneller und kommutativer Gerechtigkeit (Tauschgerechtigkeit).

Die letzte These betont die Berücksichtigung der aus der politischen Philosophie bekannte drei Hauptdimensionen von Gerechtigkeit: Institutionelle Gerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit und Tauschgerechtigkeit (Höffe 1989).

Zur institutionellen Gerechtigkeit gehört insbesondere die Notwendigkeit gerechter Abwägungs- und Abstimmungsmechanismen (Koordination, Kooperation, Kompensation). Diese stehen in engem Zusammenhang mit den Zielen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die hier auf die regionale Ebene bezogen werden. Diese sollten, so die Projektüberlegungen, zukünftig verstärkt durch die Definition von regionalen Mindeststandards abgesichert werden. Zu erweitern wären die drei Dimensionen durch die explizite Beachtung von „Anerkennungsgerechtigkeit“, d.h. der Notwendigkeit, insbe-

sondere zu Beginn von Entscheidungsverfahren unterschiedliche Positionen als gleichberechtigt anzusehen. Zudem kann durch eine Neuinterpretation des Begriffes der Tauschgerechtigkeit die Gewährleistung regionaler Ausgleichslösungen erleichtert werden. Dies gilt dann, wenn von Beginn an allen Kommunen die gleichen Entwicklungsoptionen zugestanden werden und die Verhinderung der Nutzungsmöglichkeit dieser dann kompensiert werden muss (z.B.: Was erhält eine Kommune für einen Verzicht auf Wohnbaulandentwicklung?).

Den aktuellen Arbeitsstand widerspiegelnd, lassen sich in Zusammenführung der o.g. Perspektiven zum aktuellen Zeitpunkt als zentrale Kernkriterien benennen:

Regionale Gerechtigkeit braucht...

- (1) ... Grundlagen. Notwendig sind die Erfassung regionaler Verflechtungsbeziehungen sowie Konflikte jenseits administrativer Grenzen.
- (2) ... zentrale Themen: Der Austausch über gerechte Lösungen muss in den regional evidenten Themenfeldern (Wohnen, Kompensationsflächen, Energie ...) geführt werden. Nur konkrete Diskussionen vor Ort ermöglichen nachvollziehbare und dauerhaft-tragfähige Lösungen.
- (3) ... Bewertungsmaßstäbe für anzustrebende räumliche Mindeststandards, um eine angemessene Ausgangssituation für Entwicklungen zu erhalten.
- (4) ... den Wechsel von differenzierten Entwicklungsoptionen (für Wohnen, für Gewerbe etc.) und dem Ausgleich bei „Nichtberücksichtigung“ bei der Akzeptanz von Vielfalt.
- (5) ... die Beachtung mittelfristiger Zeithorizonte zur angemessenen Gestaltung von Lösungen.
- (6) ... effektive Organisationsformen und Integrationsprozesse. Insbesondere müssen Lösungen jenseits kleinteiliger administrativer Grenzen gefunden werden.
- (7) ... die regelmäßige Kontrolle der Wirksamkeit von Entwicklung und Ausgleich. Im Rahmen der Überprüfung von Plänen und Programmen kann hierzu ein zentraler Verfahrensbaustein etabliert werden.

Die Kernkriterien dienen als Grundlage für die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte. Dort können dann auch konkrete Indikatorensets (Input, Prozess, Output / Outcome / Impact) entwickelt werden. Dies kann zukünftig auch in den Transferregionen umgesetzt werden. Die Herausforderungen für die Umsetzung lassen sich durch folgende Fragen skizzieren: Was kann auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene überhaupt implementiert werden? An welcher Stelle sollten die gerechtigkeitsorientierten Veränderungen ansetzen? Als ein erster Schritt wurden dazu Fragen für das Stadt-Umland-Raum – Konzept (SUR) der Stadt Schwerin entwickelt.

Räumliche Gerechtigkeit im SUR-Konzept Region Schwerin

Das SUR-Konzept Schwerin stellt einen informellen Entwicklungsansatz für die Region dar, der auf der Grundlage landesplanerischer Vorgaben (LEP) die räumliche Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften konkretisiert. Es befindet sich derzeit im Aufstellungsprozess.

Im konkreten stadtreionalen Anwendungszusammenhang stellt die handlungsbezogene Nutzung allgemeiner Gerechtigkeitsdimensionen (v.a. Verteilungsgerechtigkeit, Tauschgerechtigkeit und institutionelle Gerechtigkeit) eine große Herausforderung dar. Für die Region existiert bislang kein Set an (legitimierten) Gerechtigkeitszielen oder -indikatoren. Aus Sicht der Projektbearbeiter ist es deshalb notwendig, einen Prozess einzuleiten, in dem Fragen der gerechten Stadt-Umland – Land – Entwicklung von allen Beteiligten diskutiert und entwickelt werden können (prozessbasierter Ansatz). Ob dies im Ergebnis dann zu einer gerechten Entwicklung führt, bleibt zunächst offen.

Als Ausgangspunkt für die Diskussion und die damit einhergehende Operationalisierung werden übergreifende Fragen skizziert, die im Rahmen des SUR-Dialoges zukünftig von den Beteiligten beantwortet werden sollten, um einen eignen Maßstab für Gerechtigkeit zu entwickeln. Dabei bleiben Fragen, die nicht im stadtreionalen Zusammenhang beantwortet werden können wie z.B. zum gerechten Zugang zu Grund und Boden, gezielt außen vor.

Es lassen sich aus Sicht der Autoren folgende (konzeptionell orientierte) Fragestellungen unterscheiden:

(1) Werden die Entwicklungsoptionen der Gemeinden sowie des SUR insgesamt gewahrt?

- Welche Funktionen (Wohnen, Gewerbe, Freizeit ...) übernehmen die Kommunen von sich aus, welche werden ihnen zugewiesen?
- Nach welchen Regularien / Mechanismen werden die Funktionen bestimmt? Gibt es Alternativen?
- Wer erhält im Prozess der Funktionszuweisung die Möglichkeit zur Einflussnahme / Stellungnahme? Wie werden Mengen und Qualitäten verteilt?
- Haben alle Kommunen das gleiche Entwicklungsrecht?
- Haben die Kommunen die Möglichkeit zur Eigenentwicklung?
- Haben die Kommunen die Fähigkeit zur Eigenentwicklung (Finanzen, Grundstücke, Personal)?

(2) Erfolgt ein Nutzen – Lasten – Ausgleich?

- Erhalten Kommunen Funktionen für den SUR, die über diejenigen der anderen Kommunen hinausgehen? Wenn ja welche und weshalb?
- Übernehmen Kommunen belastende Aufgaben, die den gesamten Stadt-Umland-Raum betreffen (z.B. Abfalldeponie)?
- Erhalten Kommunen hierfür einen Ausgleich? Wenn ja, welchen?
- Welche Ausgleichsmechanismen gibt es?
- Wie sind Ausgleichsmechanismen ausgestaltet? Wer entscheidet was?
- Welche Bedeutung hat dies für das Ergebnis?

(3) Erfolgt eine umfassende Beteiligung relevanter Gruppen und sind die Verfahren inklusiv und ausgewogen?

- Wer wird bei Entscheidungen zum SUR beteiligt?
- Haben alle gleiche Anhörungs- und Beteiligungsrechte? Wenn nein, warum nicht?
- Werden Aktivitäten für die Offenhaltung zukünftiger Handlungsmöglichkeiten ergriffen?

(4) Werden zukünftige Handlungsoptionen offengehalten?

- Welche Zukunftsentwicklungen der Kommunen werden formuliert?
- Werden in der Zukunft wirksame Investitionen heute getätigt? Welche?
- Werden gezielt Optionen (Flächen, Funktionen, Finanzmittel) für zukünftige Entwicklungen zurückgehalten / offen gehalten?

Die Beantwortung all dieser Fragen soll schrittweise zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema „Räumliche Gerechtigkeit im SUR“ führen, eventuell mögliche Indikatoren verdeutlichen und muss jeweils auf den Sitzungen erfasst / dokumentiert und diskutiert werden.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Das vorliegende Diskussionspapier dient als Grundlage für die Diskussion um die Ausgestaltung raumbezogener Gerechtigkeit. Dies nicht nur im Rahmen des ReGerecht-Projektes und der Fördermaßnahme *Stadt-Land-plus*, sondern darüber hinaus im politisch-gesellschaftlichen wie im wissenschaftlichen Kontext. Es knüpft an die bereits benannten politischen wie wissenschaftlichen Initiativen zur stärkeren Durchdringung und Ausdifferenzierung im Kontext aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen. Die Ergebnisse sollen ermöglichen, grundlegende Orientierungen für planerisch-politische Entscheidungen, speziell auch zur Lösung von regionalen räumlichen Konfliktsituationen durch gerechtigkeitsbezogene Maßstäbe zu erleichtern.

Für den Entwicklungsprozess von Gerechtigkeitsorientierungen stellen mehrere Aspekte eine Herausforderung dar:

- Die Vielzahl bereits existierender Norm- und Zielvorgaben und Regelwerke im verflochtenen Mehrebenensystem, die zum Teil auch gesetzlich und untergesetzlich fixiert sind und miteinander in vielfältiger Beziehung stehen;
- Eine bereits im regionalen Kontext hohe Zahl zu beachtender, und je nach Vorgehensweise auch einzubeziehender Akteurspositionen (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft);
- Das Spannungsfeld zwischen individuellen und gesellschaftlichen Entwicklungsoptionen und Einschränkungen der Wahl- und Handlungsfreiheit;
- Die Integration und Interpretation von räumlichen und zeitlichen Skalen, insbesondere mit Blick auf die intergenerationelle Gerechtigkeit;

Mit Blick auf die bislang auch im Projekt geführten Diskussion lässt sich bereits jetzt feststellen, dass die Veränderungen der bisherigen Selbstverständnisse und Logiken raumplanerischer Verteilungsmuster, insbesondere von Funktionszuweisungen (Top-Down-Verteilung von Funktionszuweisungen, z.B. im Rahmen des Zentrale-Orte-Prinzips), eine der größten Herausforderungen darstellt.

Aus Sicht der Autoren bestehen, auch nach Diskussionen auf internationalen und nationalen Veranstaltungen (z.B. Global Land Programme Open Science Meeting 2019, Stadt-Land-plus Workshop 2021) drei für die zukünftige Diskussion erfolgversprechenden Diskussionslinien. Diese sind bislang konzeptionell orientiert, könnten aber zukünftig noch stärker indikatorenorientiert für die regionale und kommunale Praxis handhabbar gemacht werden (insbes. Vorschlag 1).

1. Verstärkte Verknüpfung der Diskussion von „Gleichwertigkeit“ in der Raumplanung / Raumentwicklung und regionaler Gerechtigkeit

Mit der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse bestehen, wie oben benannt, ein in der raumplanerischen Community gut bekannter Topos mit etablierten Verteilungsregeln. Schwerpunkt ist die landesplanerische Ausgestaltung, zum Teil auch eine regionalplanerische Spezifizierung. Letztere kann aus Sicht der Autoren als konkreter Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung dienen, in dem Gleichwertigkeit auch auf regionaler Ebene thematisiert und inhaltlich definiert wird. Dafür bedarf es jeweils eines Handlungsauftrages für die Regionalplanung. Wesentliche Grundlage für die Ausgestaltung stellen regionaler Verflechtungs- und Wirkungsräume für die räumliche Abgrenzung dar.

Die Zielvorstellungen können bundesländerbezogenen oder regional als Mindeststandards definiert werden. Die Vorgehensweise sowie Eckpunkte sollten in einem Maßstäbengesetz (vgl. Kap. 3.3) fixiert

werden. Mögliche Inhalte sind Erweiterung des Zentrale-Orte-Prinzips von ökonomisch-infrastrukturellen auf „soziale“ Inhalte (Soziale Orte), die verpflichtende Etablierung regionaler Kooperationsräume, die Verpflichtung zu Maßnahmenpaketen (inkl. finanzieller Maßnahmen) bei Unterschreiten der Mindeststandards sowie die Etablierung differenzierter Monitoringaktivitäten (vgl. Kap 3.3).

2. Erweiterung der Grundkategorien von Gerechtigkeit um „Beteiligungs- und Anerkennungsgerechtigkeit“

Ein möglicher zweiter Ansatzpunkt besteht in der gezielten Verknüpfung und Erweiterung bestehender partizipativer Formate mit den in den Kapiteln 3.1 und 3.7 ausgeführten Ansätzen der Anerkennungsgerechtigkeit und der Beteiligungsgerechtigkeit. Dies stellen eine politisch-konzeptionelle Erweiterung der distributiven und prozeduralen Gerechtigkeit dar. Exemplarisch stehen hierfür die Entwicklungen im Bereich der Energieversorgung (Windenergie; siehe 3.7). Dort wurden mit Blick auf die Produktions- und Konsumtionsräume, die jeweiligen Verflechtungsbeziehungen sowie den damit verbundenen Konflikten neue Beteiligungsformate (auch gesetzlich) fixiert und neue Formen der Anerkennung von Akteuren diskutiert. Somit ist nicht nur der Einsatz bzw. die Anwendung dieser Ansätze von Bedeutung, sondern deren generelle Existenz und Verfügbarkeit. Da Anerkennung zugleich den Aspekt der Vermeidung raumbezogener Stigmatisierung und Reflexion der Verschiedenartigkeit von Räumen umfasst, ist dies mit Blick auf die Heterogenität von Akteuren und Interessenlagen hierbei zu integrieren.

3. Weiterentwicklung und Neuausrichtung des Begriffs der Tauschgerechtigkeit

Die bisherigen Ansätze zur Weiterentwicklung raumbezogener Gerechtigkeit beziehen sich auf die Fortentwicklung der Dimensionen Verteilungsgerechtigkeit und Institutionelle Gerechtigkeit. Eine weiterführende Möglichkeit ergibt sich durch die Neuinterpretation von Tauschgerechtigkeit (vgl. Weith 2020, Höffe 2021).

Den Ausgangspunkt stellt das Verständnis von einer Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger und somit aller von ihnen gemeinschaftlich hergestellten Situation in den Kommunen. Die Tauschgerechtigkeit bezieht sich demnach nicht nur auf einzelne Personen, sondern auch auf „Vertragsgemeinschaften“ wie hier Kommunen.²⁸ Alle Kommunen sind demnach mit Blick auf ihre kommunale Entwicklungsfähigkeit gleichberechtigt. Werden den Kommunen Entwicklungsfähigkeiten „von außen“, d.h. von anderen politisch-administrativen Ebenen Entwicklungsmöglichkeiten (jenseits der „Eigenentwicklung“) versagt, leitet sich daraus ein Kompensationsbedarf bzw. ein Recht auf Kompensation ab. Die Verteilung von Entwicklungsoptionen (Zentrale Orte, Entwicklungsschwerpunkte etc.) wird dabei durch Kompensationsnotwendigkeiten ergänzt. Dementsprechend müssen diese auch nicht gleichartig, sondern gleichwertig sein. Eine Differenzierung und Schwerpunktsetzung bei räumlichen Entwicklungen bleibt somit enthalten.

In Teilen ist dieser Ansatz schon bei den Finanzausgleichsverfahren umgesetzt. In der räumlichen Planung und Strukturpolitik findet er jedoch bislang keine Anwendung. Hier bedarf es der Entwicklung von Kompensationsmechanismen und deren Umsetzung sowohl in der räumlichen Planung (insbesondere Landesplanung und Regionalplanung) als auch der ökonomisch orientierten Regionalpolitik (Förderpolitik). Für die Umsetzung kann sich hierbei am Modell der handelbaren Flächenzertifikate orientiert werden. Auch hier erhalten alle Kommunen die gleichen Entwicklungsrechte und können diese

²⁸ Diese unterschiedlichen Bezüge sind bereits im historischen Abriss (Kapitel 2.1) bei Hume (individuell) und Aristoteles / Rawls (Staatsaufgaben) erkennbar.

dann im Rahmen eines Handelssystems veräußern. Für die Kompensationsmaßnahmen gilt die gleiche Logik, nur in umgekehrter Form (Kompensation statt Veräußerung).

Folge wäre eine stärkere Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit insbesondere ländlicher Kommunen. Die bisherigen Planungs- und Förderpolitiken würden ergänzt und erweitert. In der Folge wäre es insbesondere den durch Kompensationen gestärkten Kommunen möglich, ihre eigenen Entwicklungsfähigkeiten auf andere Art und Weise, z.B. durch neue Bauprojekte, besser zur Geltung zu bringen. Es besteht auch die Möglichkeit, Ideen und Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger vor Ort besser zur Geltung zu bringen.

Wie groß sich der jeweilige Umgriff der „Tauschräume“ gestaltet, läßt sich nicht generell festlegen. So sind für die Versorgung mit Alltagsgütern (täglicher Bedarf) sicherlich wesentlich nähräumlichere „Grenzziehungen“ notwendig als für die Betrachtung von Fragen der Energiegerechtigkeit, die mindestens im Rahmen von Regionen oder gar Bundesländern bearbeitet werden müssen.

Ebenso herausfordernd gestaltet sich der Umgang mit zeitlichen Dimensionen, d.h. in welchen Zeiträumen hier Tausch und Ausgleich zu realisieren sind. Dies umfasst auch die Frage, inwieweit Entwicklungen aus der weiteren Vergangenheit Berücksichtigung finden sollen.

Die drei skizzierten Ansätze zur Weiterentwicklung lassen sich aus Sicht der Autoren miteinander verknüpfen. Skizziert werden soll eine Option.

Die verfahrens- und beteiligungsgerecht erfolgte Festlegung von Mindeststandards ermöglicht eine gleiche Ausgangsposition für alle Kommunen. Die Zuweisung zusätzlicher Funktionen (Flächenentwicklungen, zentralörtliche Ausstattung) erfolgt dann nach einem alle Kommunen gleichartig realisierten Beteiligungsprozess, und nicht mehr wie bislang Top-down. Dabei sollte die gesamte „Verteilungsmasse“ Berücksichtigung finden. Die Kommunen müssen dann, im Sinne der Tauschgerechtigkeit, Flächen, Funktionen oder als weiter als tauschbar anerkanntes untereinander verhandeln. Bedarf es, z.B. zur Lösung von Verhandlungsblockaden oder zur Sicherstellung übergeordneter Belange (z.B. Naturschutzflächen internationaler Bedeutung), externer Intervention durch Dritte (z.B. der Landespolitik), hat die jeweilige Intervention das Prinzip der Tauschgerechtigkeit zu berücksichtigen und kann nicht einseitig zugunsten einer oder weniger Kommunen ohne entsprechende Kompensation entscheiden.

Aufbauend auf diesen Entwicklungsmöglichkeiten werden die Diskussionen zu einer möglichen weiteren Ausgestaltung als auch konkreten Umsetzung im ReGerecht-Projekt und darüber hinaus nun fortgeführt. Das Diskussionspapier liefert hierfür eine gute Grundlage. Dabei wird davon ausgegangen, dass es nicht nur um die Beseitigung von „alltäglicher Ungerechtigkeit“ (Davy 2021:6) geht, sondern, trotz aller skizzierten Einwände²⁹, um grundlegende Maßstäbe für eine zukünftige räumliche Entwicklung.

Wie aktuell dabei die Auseinandersetzungen zum Thema sind, zeigt ein aktueller Zeitschriftenartikel in der *Neue Zürcher Zeitung* (Höffe 2022). Die Frage nach einer raumbezogenen Gerechtigkeit wird auch weiterhin Aufmerksamkeit erhalten und erzeugen.

29 z.B. unterschiedliche subjektive Vorstellungen, Lebenslagen, Trade-Offs etc.

7. Literatur

Adli, S. N.; Chowdhury, S.; Shiftan, Y. (2019): Justice in public transport systems: A comparative study of Auckland, Brisbane, Perth and Vancouver. *Cities* 90/2019, 88-99

Amtsblatt der Europäischen Union 2012/C 326/02

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1981): Funktionsräumliche Arbeitsteilung Teil 1 – Allgemeine Grundlagen. ARL, Hannover

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1984): Funktionsräumliche Arbeitsteilung Teil II – Ausgewählte Vorrangfunktionen in der Bundesrepublik Deutschland. ARL, Hannover

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1986): Funktionsräumliche Arbeitsteilung Teil III – Konzeption und Instrumente. ARL, Hannover

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Positionspapier aus der ARL, Nr. 106. ARL, Hannover

Aylett, A. (2010): Participatory planning, justice, and climate change in Durban. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 42 (1), 99-115

Bachriadi, D.; Suryana, E. (2016): Land grabbing and speculation for energy business: a case study of ExxonMobil in East Java, Indonesia. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 37:4, 578-594

Barczik, K.; Köhler, T. (2019): Peer-Groups als Antwort auf die digitale Exklusion. Workshop Gemeinschaften in Neuen Medien (GeNeMe) 2019. TUDpress, Dresden, 211-227

Barczik, K. (2019): Akzeptanz digitaler Medien bei Personen im Ruhestand im ländlichen Raum; Dissertation im Fachgebiet Bildungstechnologie an der TU Dresden. [https://tud.qucosa.de/landing-page/?tx_dlf\[id\]=https%3A%2F%2Ftud.qucosa.de%2Fapi%2Fqucosa%253A35079%2Fmets](https://tud.qucosa.de/landing-page/?tx_dlf[id]=https%3A%2F%2Ftud.qucosa.de%2Fapi%2Fqucosa%253A35079%2Fmets). Letzter Zugriff am 23.5.2022

Barnett, C. (2010): Geography and ethics: Justice unbound. *Progress in Human Geography* 35 (2), 246-255

Barracough, Laura (2013): Is There Also a Right to the Countryside? *Antipode* 35 (2), 1047-1049

Basta, C. (2016): From justice in planning toward planning for justice: A capability approach. *Planning Theory* 15 (2), 190-212

Bayerischer Landtag (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. München

Becker, S.; Demski, C.; Evensen, D.; Pidgeon, N. (2019): Of profits, transparency, and responsibility. Public views on financing energy system change in Great Britain. *Energy Research & Social Science* 55, 236–246

Behrendt, H. (2017): Was ist soziale Teilhabe? Plädoyer für einen dreidimensionalen Inklusionsbegriff. In: C. Misselhorn & H. Behrendt (Hrsg.): *Arbeit, Gerechtigkeit und Inklusion: Wege zu gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe*. Stuttgart, J.B. Metzler, 50–76. https://doi.org/10.1007/978-3-476-04374-0_5

Beining, L.; Müller-Eiselt, R.; Wohlfarth, A. (2017): Digitalisierung braucht Engagement. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung | Stiftung Neue Verantwortung

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2017): Smart Country - Connected. Intelligent. Digital. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung

BGBI. Bundesgesetzblatt III 2300-1

Bickerstaff, K. (2017): Geographies of energy justice: concepts, challenges and an emerging agenda. In: Barry D. Solomon und Kirby E. Calvert (Hrsg.): Handbook on the geographies of energy. Cheltenham, UK. Edward Elgar, 438–449

Bickerstaff, K.; Walker, G.; Bulkeley, H. (2013): Introduction: making sense of energy justice. In: Bickerstaff, K.; Walker, G.; Bulkeley, H. (Hrsg.): Energy Justice in a Changing Climate. London. Zed Books, 1–13.

Blacksell, M.; Born, K. M. (2002): Private property restitution: the geographical consequences of official government policies in Central and Eastern Europe. The Geographical Journal 168 (2), 178–190

Blotevogel, H.H. (2018): Raum. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover 2018, 1845–1857

BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020): Umweltgerechtigkeit. Dessau. <https://www.bmu.de/themen/gesundheitschemikalien/gesundheitschemikalien-und-umwelt-umweltgerechtigkeit>. Letzter Zugriff am 23.5.2022

Böhme, C.; Preuß, T.; Bunzel, A.; Reimann, B.; Seidel-Schulze, A.; Landua, D. (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen (Umwelt & Gesundheit 01/2015). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umid_02_2014_internet_endv_aktuell.pdf. Letzter Zugriff am 23.5.2022

Born, K.M. (2005): Justice in the East German restitution process. In: Peill, T.; Jones, M. (Hrsg.): Landscape, Law and Justice. Proceedings of a Conference Organised by the Centre for Advanced Study at the Norwegian Academy of Science and Letters, Instituttet for sammenlignende kulturforskning, Serie B: Skrifter CXVIII, Novus forlag, Oslo, 230–241

Bouzarovski, S.; Simcock, N. (2017): Spatializing energy justice. Energy Policy 107, 640–648. DOI: 10.1016/j.enpol.2017.03.064.

Brand, A. (2015): The politics of defining and building equity in the twenty-first century. Journal of Planning Education and Research. 35.3, 249–264

BT-Drs. Bundestags-Drucksache IV/1492

BT-Drs. Bundestags-Drucksache 7/3584

BT-Drs. Bundestags-Drucksache 12/1098

Bünder, H. (2007): DSL-freie Zonen: Landgemeinden suchen Anschluss. <https://www.faz.net/1.489703>, Letzter Zugriff am 18. April 2021

- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften BLG (2021): Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften. Tätigkeitsbericht vom 07.05.2021. <https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/Taetigkeits-und-Leistungseuebersicht-LG-2020.pdf>, Letzter Zugriff am 29.05.2021
- Campbell, S. (1996): Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62:3, 296-312, DOI: 10.1080/01944369608975696
- Castells, M., (1996): The rise of the network society, Vol. I. The information age: economy, society, culture. Oxford, Blackwell
- Chaudhary, S.; McGregor, A.; Houston, D.; Chettri, N. (2018): Environmental justice and ecosystem services: A disaggregated analysis of community access to forest benefits in Nepal. *Ecosystem Services* 29, 99-115. DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.10.020
- Chilla, T.; Kühne, O.; Neufeld, M. (2016): Regionalentwicklung. Stuttgart, Eugen Ulmer
- Cook, I. R.; Swyngedouw, E. (2012): Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda. *Urban Studies* 49 (9), 1959-1979. DOI: 10.1177/0042098012444887
- da Schio, N.; Boussauw, K.; Sansen, J. (2019): Accessibility versus air pollution: A geography of externalities in the Brussels agglomeration. *Cities* 84, 178-189
- Dabinett, G. (2010): Spatial Justice and the Translation of European Strategic Planning Ideas in the Urban Sub-region of South Yorkshire. *Urban Studies*, 47 (11), 2389-2408
- Dadashpoor, H.; Alvandipour, N. (2020): A genealogy of the five schools of justice in planning thought. *Habitat International* 101, 2020, 102189
- Daily G. C.; Polasky S.; Goldstein, J.; Kareiva, P. M.; Mooney, H. A.; Pejchar, L.; Ricketts, T. H.; Salzman, J.; Shallenberger, R. (2009): Ecosystem services in decision making: time to deliver. *Front Ecol Environ* 7:21-28. DOI: 10.1890/080025
- Davoudi S. (2013): On Justice: Towards a Framework for "Just Planning". *disP The Planning Review* 49:2, 4-5, DOI: 10.1080/02513625.2013.826532
- Davy, B. (2020): Raumplanung als Architektin sozialer Ungleichheit. *Nachrichten der ARL*. Hannover. 15-19
- Davy, B. (2015): Plurale Bodennutzungen und polyrationales Bodenregiment. In: W. Freeden, R. Rummel (Hrsg.): *Handbuch der Geodäsie*, Berlin Heidelberg, Springer. Online, o.S., DOI 10.1007/978-3-662-46900-2_85-1
- Davy, B. (2018): Bodenmarkt und Bodenpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover 2018. ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)
- Dawson, N. M.; Grogan, K.; Martin, A.; Mertz, O.; Pasgaard, M.; Rasmussen, L. V. (2017): Environmental justice research shows the importance of social feedbacks in ecosystem service trade-offs. *E&S* 22 (3). DOI: 10.5751/ES-09481-220312

- Delina, L.L.; Sovacool, B.K. (2018): Of temporality and plurality. An epistemic and governance agenda for accelerating just transitions for energy access and sustainable development. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 34, 1-6. DOI: 10.1016/j.cosust.2018.05.016
- Demski, C.; Thomas, G.; Becker, S.; Evensen, D.; Pidgeon, N. (2019): Acceptance of energy transitions and policies. Public conceptualisations of energy as a need and basic right in the United Kingdom. *Energy Research & Social Science* 48, 33–45. DOI: 10.1016/j.erss.2018.09.018
- Depietri, Y.; Kallis, G.; Baró, F.; Cattaneo, C. (2016): The urban political ecology of ecosystem services: The case of Barcelona. *Ecological Economics* 125, 83-100. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2016.03.003
- Dettling, D. (2019): Zukunftswert Partizipation: Keine soziale Teilhabe ohne digitale Teilhabe. In: Digitalisierung und Teilhabe. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Baden-Baden, 11-24. DOI: 10.5771/9783845294308-11
- Deutsche Bischofskonferenz (Hrsg.) (1998): Mehr Beteiligungsgerechtigkeit. Beschäftigung erweitern, Arbeitslose integrieren, Zukunft sichern: Neun Gebote für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn
- DeVerteuil, G.; Golubchikov, O. (2016): Can resilience be redeemed? *City* 20:1, 143-151, DOI: 10.1080/13604813.2015.1125714
- Diller, C.; Thaler, T. (2017): Zum Gap zwischen theoriebasierter Planungsforschung und Planungspraxis. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(1), 57-69. DOI: 10.1007/s13147-016-0431-6
- Díaz, S.; Demissew, S.; Joly, C.; Lonsdale, W. M.; Larigauderie, A. (2015): A Rosetta Stone for nature's benefits to people. *PLoS biology*, e1002040. DOI: 10.1371/journal.pbio.1002040
- DiMaggio, P.; Hargittai, E.; Celeste, C.; Shafer, S. (2004): Digital inequality: From unequal access to differentiated use. In K. Neckerman (Hrsg.): *Social inequality*. New York, NY: Russell Sage Foundation, 355–400
- DNR – Deutscher Naturschutzring (2009): Mehr Gerechtigkeit durch Umweltschutz. o.O.
- Doernberg, A., Weith, T. (2021) Urban-rural interrelations - a challenge for sustainable land management. In: Weith, T.; Barkmann, T.; Gaasch, N.; Rogga, S.; Strauß, C.; Zscheischler, J. (Hrsg.): *Sustainable land management in a European context: a co-design approach*. Cham, Springer International Publishing, 101-124
- DUH – Deutsche Umwelthilfe (o. J.): Umweltgerechtigkeit. <https://www.duh.de/umweltgerechtigkeit/> Letzter Zugriff am 23.5.2022
- Dunford, R.; Harrison, P.; Smith, A.; Dick, J.; Barton, D. N.; Martin-Lopez, B. et al. (2018): Integrating methods for ecosystem service assessment: Experiences from real world situations. *Ecosystem Services* 29, 499–514. DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.10.014
- Ebert, T. (2015): *Soziale Gerechtigkeit - Ideen, Geschichte, Kontroversen*. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Edwards, G. A. S.; Reid, L.; Hunter, C. (2016): Environmental justice, capabilities, and the theorization of well-being. *Progress in Human Geography* 40 (6), 754–769. DOI: 10.1177/0309132515620850

- Enssle, F.; Kabisch, N. (2020): Urban green spaces for the social interaction, health and well-being of older people — An integrated view of urban ecosystem services and socio-environmental justice. *Environmental Science & Policy* 109, 36–44. DOI: 10.1016/j.envsci.2020.04.008
- Ernst, W. (1977): Gleichwertige Lebensbedingungen – Aufgabe der Raumordnung? In: Ernst, W. / Stepper, G. / Marx, D. / Hübler, K.-H. / Brösse, U. / Idenberg, G.: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen / Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, 9-31
- Ernstson, H. (2013): The social production of ecosystem services: A framework for studying environmental justice and ecological complexity in urbanized landscapes. *Landscape and Urban Planning* 109 (1), 7–17. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2012.10.005
- ESP-DE - Innovationsnetzwerk Ökosystemleistungen Deutschland (o. J.): Was sind Ökosystemleistungen? <https://www.esp-de.de/was-sind-oekosystemleistungen/> Letzter Zugriff am 23.5.2022
- Fainstein, S. (2009): Spatial Justice and Planning. *Justice spatiale – spatial justice*, 1/2009, 1-13
- Fainstein, S. (2010): *The Just City*. Ithaca, Cornell University Press
- Förste, D.,; Bernt, M. (2016): Black Box Verdrängung: Bleiben im Kiez oder Wegzug an den Rand? Kleiräumliche Wanderungen im Zuge von Aufwertungsprozessen in Berlin-Prenzlauer Berg. In Helbrecht, I. (Hrsg.): *Gentrifizierung in Berlin: Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien*. Bielefeld: Transcript, 45-68
- Forum Baulandmanagement (2017): *Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik*. Dortmund
- Fraser, N. (1997): *Justice interruptus. Critical reflections on the "postsocialist" condition*. New York, NY, Routledge
- Fraser, N. (2009): *Scales of justice. Reimagining political space in a globalizing world*. New York, Columbia University Press
- Friedman, R. S.; Law, E. A.; Bennett, N. J.; Ives, C. D.; Thorn, J. P. R.; Wilson, K. A. (2018): How just and just how? A systematic review of social equity in conservation research. *Environ. Res. Lett.* 13 (5), 53001. DOI: 10.1088/1748-9326/aabcde
- Friis, C.; Østergaard Nielsen, J.; Otero, I.; Haberl, H.; Niewöhner, J.; Hostert, P. (2016): From teleconnection to telecoupling: taking stock of an emerging framework in land system science. *Journal of Land Use Science* 11 (2), 131–153. DOI: 10.1080/1747423X.2015.1096423
- Fürst, C.; Luque, S.; Geneletti, D. (2017): Nexus thinking – how ecosystem services can contribute to enhancing the cross-scale and cross-sectoral coherence between land use, spatial planning and policy-making. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management* 13 (1), 412-421. DOI: 10.1080/21513732.2017.1396257
- Geels, F. W (2010): Ontologies, Socio-Technical Transitions (to Sustainability), and the Multi-Level Perspective. *Research Policy* 39 (4), 495-510
- Geijzendorffer, I. R.; Martín-López, B.; Roche, P. K. (2015): Improving the identification of mismatches in ecosystem services assessments. In: *Ecological Indicators* 52, 320–331. DOI: 10.1016/j.ecolind.2014.12.016

- Geneletti, D.; Cortinovis, C.; Zardo, L.; Adem Esmail, B. (2020): Reviewing Ecosystem Services in Urban Plans. In: Geneletti, D.; Cortinovis, C.; Zardo, L.; Adem Esmail, B. (Hrsg.): Planning for Ecosystem Services in Cities. Cham: Springer International Publishing (SpringerBriefs in Environmental Science), 7-20
- Geneletti, D.; Cortinovis, C.; Zardo, L.; Adem Esmail, B. (2020): Towards Equity in the Distribution of Ecosystem Services in Cities. In: Geneletti, D.; Cortinovis, C.; Zardo, L.; Adem Esmail, B. (Hrsg.): Planning for Ecosystem Services in Cities. Cham: Springer International Publishing (SpringerBriefs in Environmental Science), 57-66
- Gerber, J.-D., Hartmann, T., & Hengstermann, A. (2018): Instruments of Land Policy, London, Routledge
- Gillard, R.; Snell, C.; Bevan, M. (2017): Advancing an energy justice perspective of fuel poverty. Household vulnerability and domestic retrofit policy in the United Kingdom. Energy Research & Social Science 29, 53–61. DOI: 10.1016/j.erss.2017.05.012
- Gómez-Baggethun, E.; Groot, R. de (2010): Chapter 5. Natural Capital and Ecosystem Services: The Ecological Foundation of Human Society. In: Roy M. Harrison, Ronald E. Hester und Erik Gomez Baggethun (Hrsg.): Ecosystem Services. Online-Ausg. Cambridge: Royal Society of Chemistry (Issues in Environmental Science and Technology, 30), 105-121
- Görmar, F.; Lang, T.; Nagy, E.; Raagmaa, G. (2019): Re-thinking Regional and Local Policies in Times of Polarisation. An Introduction. In: Lang, T.; Görmar, F. (Hrsg.): Regional and Local Development in Times of Polarisation. Re-thinking Spatial Policies in Europe. Singapore, Palgrave Macmillan, 1-25
- Graham, S.; Marvin, S. (2001): Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition. London, Routledge
- Gruntz, L. (2015): The lost sailors of Piraeus: crisis, racism and ordinary politics in a working-class Athens suburb. justice spatiale | spatial justice (jssj). Aug 2015
- Grunwald, A. (2019): Digitalisierung als Prozess: Ethische Herausforderungen inmitten allmählicher Verschiebungen zwischen Mensch, Technik und Gesellschaft. Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik. 20(2):121-145. DOI: 10.5771/1439-880X-2
- Günzel, S. (2020): Raum. Bielefeld, Transkript Verlag, 3. Auflage
- Haas, J.; Loft, L.; Pham, T. T. (2019): How fair can incentive-based conservation get? The interdependence of distributional and contextual equity in Vietnam's payments for Forest Environmental Services Program. Ecological Economics 160, 205-214. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2019.02.021
- Hackenbroch, K. (2011): Urban Informality and Negotiated Space. disP: The Planning Review. 47 (187), 59-69
- Hadjimichalis, C. (2011): Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis. European Urban and Regional Studies 18(3), 254-274
- Hahne, U.; Stielike, J. M. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. Ethik und Gesellschaft, Nr. 1. <https://www.ethik-und-gesellschaft.de/ojs/index.php/eug/article/download/1-2013-art-3/56> Letzter Zugriff am 23.5.2022

- Haines-Young, R.; Potschin, M. (2010): The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. https://www.nottingham.ac.uk/CEM/pdf/Haines-Young&Potschin_2010.pdf. Letzter Zugriff am 23.5.2022
- Hargittai, E. (2002): Second-Level Digital Divide: Differences in People's Online Skills. *First Monday*, 7(4). DOI: 10.5210/fm.v7i4.942
- Harrison, P. A.; Dunford, R.; Barton, D. N.; Kelemen, E.; Martín-López, B.; Norton, L. et al. (2018): Selecting methods for ecosystem service assessment: A decision tree approach. *Ecosystem Services* 29, 481–498. DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.09.016
- Harvey, D. (1973, 2009): *Social Justice and the City*. Athens, University of Georgia Press
- Harvey, D. (1990): *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Oxford, Blackwell
- Healey, P. (1997): An institutionalist approach to spatial planning. In: Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B.: *Making strategic spatial plans*. London, Bristol, Taylor & Francis, 21-35
- Healy, N.; Barry, J. (2017): Politicizing energy justice and energy system transitions. Fossil fuel divestment and a "just transition". *Energy Policy* 108, 451-459. DOI: 10.1016/j.enpol.2017.06.014
- Heffron, R. J.; McCauley, D. (2018): What is the 'Just Transition'? *Geoforum* 88, 74-77. DOI: 10.1016/j.geoforum.2017.11.016
- Hinsch, W. (2016). *Die gerechte Gesellschaft*. Stuttgart, Reclam
- Hochedez, C. / Le Gall, J. (2016): Food Justice and Agriculture. *justice spatiale | spatial justice (jssj)* Sep. 2016 <http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/prunier.delphine/FoodJustice.pdf>
- Höffe, O. (1999): *Politische Gerechtigkeit*. Frankfurt / M., Suhrkamp
- Höffe, O. (1999a): *Lesebuch zur Ethik*. München, C.H. Beck
- Höffe, O. (2001): *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*. München. C.H. Beck, 2. Auflage
- Höffe, O. (2015): *Gerechtigkeit*. München, C.H. Beck
- Höffe, O. (2022): Ist Landflucht eine Frage der Gerechtigkeit? In: *Neue Züricher Zeitung* vom 4.2.2022, 30
- Hoffman, D. L.; Novak, T. P. (1998): Bridging the Digital Divide: The Impact of Race on Computer Access and Internet Use. <https://eric.ed.gov/?id=ED421563> Letzter Zugriff am 23.5.2022
- Hoffmann, C. P., Weber, J., Zepic, R., Greger, V., & Krcmar, H. (2019): Dimensionen digitaler Mündigkeit und politische Beteiligung im Netz. In: Engelmann, I.; Legrand, M.; Marzinkowski, H. (Hrsg.): *Politische Partizipation im Medienwandel*. Online, Berlin, 79-99 DOI: 10.17174/dcr.v6.4
- Holder, J.; Layard, A. (2010): Relating Territorial Cohesion, Solidarity, and Spatial Justice. In: Malcolm, R.; Borgmann-Prebil, Y. (Hrsg.): *Promoting Solidarity in the European Union*. New York, Oxford University Press, 262-287
- Holm, A. (2020): Gentrification in ostdeutschen Städten. In: Becker, S.; Naumann, M. (Hrsg.): *Regionalentwicklung in Ostdeutschland. Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie*. Berlin, Springer, 309-320

Horcea-Milcu, A.; Leventon, J.; Hanspach, J.; Fischer, J. (2016): Disaggregated contributions of ecosystem services to human well-being: a case study from Eastern Europe. *Reg Environ Change* 16 (6), 1779-1791. DOI: 10.1007/s10113-016-0926-2

Hübler, K.H. (1977): Großräumige Vorranggebiete als Gegenkonzept zu ausgeglichenen Funktionsräumen. In: Ernst, W.; Stepper, G.; Marx, D.; Hübler, K.-H.; Brösse, U.; Isenberg, G.: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, 73-90

International Land Coalition (2019): Effective Tools against Land grabbing. o.O. Eigenverlag

Israel, E.; Frenkel, A. (2017): Social justice and spatial inequality: Toward a conceptual framework. *Progress in Human Geography*. 42 (5), 647-665

Jacob, K.; Guske, A., Weiland, S.; Range, C.; Pestel, .N; Sommer, E.; Pohlmann, J. (2019): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. UBA-Texte 73/2019. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf Letzter Zugriff am 23.5.2022

Jamal, T.; Hales, R. (2016): Performative justice: new directions in environmental and social justice. *Geoforum* 76, 176-180

Jenkins, K. (2018): Setting energy justice apart from the crowd. Lessons from environmental and climate justice. *Energy Research & Social Science* 39, 117–121. DOI: 10.1016/j.erss.2017.11.015

Jenkins, K.; McCauley, D.; Forman, A. (2017): Energy justice. A policy approach. *Energy Policy* 105, 631-634. DOI: 10.1016/j.enpol.2017.01.052

Jenkins, K.; McCauley, D.; Heffron, R.; Stephan, H.; Rehner, R. (2016): Energy justice. A conceptual review. *Energy Research & Social Science* 11, 174–182. DOI: 10.1016/j.erss.2015.10.004

Jenkins, K.; Sovacool, B. K.; McCauley, D. (2018): Humanizing sociotechnical transition through energy justice. An ethical framework for global transformative change. *Energy Policy* 117, 66–74. DOI: 10.1016/j.enpol.2018.02.036

Jian, I. Y.; Luo, J.; Chan, E. H. W. (2020): Spatial justice in public open space planning: Accessibility and inclusivity. *Habitat International* 97, 2020, 102122, ISSN 0197-3975

Kaczorowski, W.; Swarat, G. (2018): Smartes Land – von der Smart City zur Digitalen Region. Impulse für die Digitalisierung ländlicher Regionen. Glückstadt, Verlag Werner Hülsbusch

Kahl, W. (2016): Gleichwertige Lebensverhältnisse unter dem Grundgesetz. Heidelberg, C.F. Müller

Kahnwald, N. (2011): Informelles Lernen in virtuellen Gemeinschaften. Nutzungspraktiken zwischen Information und Partizipation; Dresden, Dissertation im Fachgebiet Bildungstechnologie an der TU Dresden. https://www.pedocs.de/volltexte/2015/9810/pdf/Kahnwald_2013_Informelles_Lernen_in_virtuellen_Gemeinschaften.pdf

Kahnwald, N.; Köhler, T.; Makri, R.; Uzunoglu, N.; Sotiriou, S.; Koulouris, P.; Sotiriou, M. (2008): Connecting rural knowledge communities with satellite based WEB technologies. Usability aspects in the Rural Wings project; In: Proceedings of IADIS Web Based Communities 2008, [CD-ROM]

- Kanai, J.M. (2010): The Politics of Inequality in Globalizing Cities: How the Middle Classes Matter in the Governing of Buenos Aires. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 42 (8), 1887-1901
- Kersten, J.; Neu, C; Vogel, P. (2017): Das Soziale-Orte-Konzept. In: *Umwelt- und Planungsrecht*. 2/2017, 50-56
- Kerres, M. (2017): Lernprogramm, Lernraum oder Ökosystem? Metaphern in der Mediendidaktik. In: Mayrberger, K.; Fromme, J.; Grell, P.; Hug, T.: *Jahrbuch Medienpädagogik 13: Vernetzt und entgrenzt – Gestaltung von Lernumgebungen mit digitalen Medien*. Wiesbaden, Springer, 15-28
- Kersting, W. (2009): Normative Überlegungen aus philosophischer Perspektive. In: Roman Herzog Institut (Hrsg.): *Was ist Gerechtigkeit*. München. Selbstverlag, 6-8
- Kiesel, H. (2018): Das Recht auf gleichwertige Lebensverhältnisse—Wie weit darf eine Gegend herunterkommen? In *Deutschlandfunk Kultur*. https://www.deutschlandfunkkultur.de/das-recht-auf-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-wie-weit.976.de.html?dram:article_id=433677
- Köckler, H. (2017): *Umweltbezogene Gerechtigkeit*. Frankfurt/M., Peter Lang Verlag
- Köckler, H. (2020): *Umweltbezogene Gerechtigkeit*. In: *Nachrichten der ARL*. Hannover, 24-26
- Köhler, T. (2017): Neue Medien - in Lehrerbildung und Schule. In: BAK Hefte 1/2017; Sonderheft „Medien in Schule und Lehrerbildung. 50. Seminartag Leipzig“
- Kolers, A. (2009): *Land, Conflict and Justice*. Cambridge, Cambridge University Press
- Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse (2018): *Unser Plan für Deutschland*. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.). Berlin, Eigenverlag
- Koppel, O. (2019). Deutschlands „Digital Divide“ in der regionalen Dimension. In: Bußjäger, P.; Keuschnigg, G.; Schramek, C. (Hrsg.): *Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung*. Innsbruck, new academic press, 101-123
- Koppers, L. / Miosga, M. / Sträter, D. / Hecht, V. (2018): *Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern*. Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen. o.O. Institut für angewandte Geoinformatik und Raumanalysen e.V.
- Kühn, M., Bernt, M., Colini, L. (2017): Power, Politics and Peripheralization: Two Eastern German Cities. *European Urban and Regional Studies*, 24(3), 258-273
- Kultusministerkonferenz (2015): Bericht der Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Länder und des Bundes zu Open Educational Resources (OER). <http://open-educational-resources.de/wp-content/uploads/sites/4/2015/03/BMBF-KMK-Bericht-zu-OER.pdf>, Zugriff am 08.12.2016
- Kultusministerkonferenz (2016): Bildung in der digitalen Welt. Vgl. <https://www.kmk.org/aktuelles/thema-2016-bildung-in-der-digitalen-welt.html>; Zugriff am 08.12.2016
- Lake, R.W. (2017): Justice as subject and object of planning. *International Journal of Urban and Regional Research*. 1206-1221. DOI: 10.1111/1468-2427.12442
- Landy, F.; Moreau, S. (2015): The Right to the Village. *justice spatiale | spatial justice*, n° 7 janvier 2015

- Lautenbach, S.; Mupepele, A.; Dormann, C. F.; Lee, H.; Schmidt, S.; Scholte, S. S. K. et al. (2019): Blind spots in ecosystem services research and challenges for implementation. *Reg Environ Change* 19 (8), 2151–2172. DOI: 10.1007/s10113-018-1457-9
- Lefebvre, H. (1968): *La Droit à la ville*. Paris, Anthropos
- Lefebvre, H., & Nicholson-Smith, D. (1991): *The production of space*. Oxford, Blackwell
- Lele S.; Springate-Baginski O.; Lakerveld R.; Deb D.; Dash P. (2013a): Ecosystem Services: Origins, Contributions, Pitfalls, and Alternatives. *Conservation and Society* 11, 343-58
- Lele, S. (2013b): Environmentalisms, justices and the limits of Ecosystem Services Frameworks. In: Sikor, Thomas (2013): *The Justices and Injustices of Ecosystem Services*: Abingdon / New York, Routledge. 119-139
- Lendi, M.; Hübler, K.-H. (2004): *Ethik in der Raumplanung*. Forschungs- und Sitzungsberichte 221, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Linke, H.J.; Nguyen Ngoc Hieu (2015): Eigentum an Grund und Boden. In: W. Freeden, R. Rummel (Hrsg.): *Handbuch der Geodäsie*, Berlin Heidelberg, Springer Online, o.S.
- Liu, J.; Hull, V.; Batistella, M.; DeFries, R.; Dietz, T.; Fu, F. et al. (2013): Framing Sustainability in a Tele-coupled World. *Ecology & Society* 18 (2). DOI: 10.5751/ES-05873-180226
- Loft, L.; Gehrig, S.; Salk, C.; Rommel, J. (2020): Fair payments for effective environmental conservation. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 117, 25, 14094-14101
- Mäding, H. (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse und Aufbau Ost. Eine Zwischenbilanz nach 25 Jahren. In: Weith, T.; Strauß, C. (Hrsg.): *„Im Plan oder ohne Plan?“ Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90*. Münster, Waxmann, 69-83
- Manderscheid, K; Richardson, T. (2011): Planning Inequality: Social and Economic Spaces in National Spatial Planning. *European Planning Studies*, 19:10, 1797-1815, DOI: 10.1080/09654313.2011.614388
- Magel, H. / Thiel, F. / Espinoza, J. (2015): Bodenpolitik und Landmanagement: Eine internationale Perspektive. In: W. Freeden, W.; Rummel, R. (Hrsg.): *Handbuch der Geodäsie*, Berlin Heidelberg, Springer Online, o.S.
- Mahon, M. (2014): Planning gain in a time of crisis. In: Kearns, G.; Meredith, D.; Morrissey, J. (Hrsg): *Spatial Justice and the Irish Crisis*. Dublin, Royal Irish Academy, 78-89
- Martin, A.; Gross-Camp, N.; Kebede, B.; McGuire, S.; Munyarukaza, J. (2014): Whose environmental justice? Exploring local and global perspectives in a payments for ecosystem services scheme in Rwanda. *Geoforum* 54, 167-177. DOI: 10.1016/j.geoforum.2013.02.006
- Marx, D. (1977): Die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume als Strategie für Raumordnung und Landesplanung. In: Ernst, W.; Stepper, G.; Marx, D.; Hübler, K.-H.; Brösse, U.; Isenberg, G.: *Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume*. Münster, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, 59-71
- Mason, K.; Milbourne, P. (2014): Constructing a 'landscape justice' for windfarm development: The case of Nant Y Moch, Wales. *Geoforum* 53, 104-115

- Maund, P. R.; Irvine, K. N.; Dallimer, M.; Fish, R.; Austen, G. E.; Davies, Z. G. (2020): Do ecosystem service frameworks represent people's values? *Ecosystem Services* 46. DOI: 10.1016/j.ecoser.2020.101221
- McCauley, D.; Heffron, R.; Stephan, H.; Jenkins, K. (2013): Advancing Energy Justice: The Triumvirate of Tenets. *International Energy Law Review* 32 (3), 107–110
- McClintock, N. (2015): A critical physical geography of urban soil contamination. *Geoforum* 65, 69-85
- MEA - Millenium Ecosystem Assessment (2005): Synthesis Report. Washington. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>, Letzter Zugriff am 24.5.2022
- Meck, E. (2009): Ethische Leitideen moderner Gerechtigkeit aus sozialetischer Sicht. In: Roman Herzog Institut (Hrsg.): Was ist Gerechtigkeit. München. Eigenverlag, 9-11
- Meister, D. M. (2004): Online-Lernen und Weiterbildung. In: Meister, D. M. (Hrsg.): Online-Lernen und Weiterbildung. Wiesbaden, VS, Verlag für Sozialwissenschaften (Bildung und neue Medien, Bd. 5), 7-26
- Meulemann, H. (1996): Aufholtendenzen und Systemeffekte: eine systematische Übersicht über Wertunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. In H. Sahner, & S. Schwendtner (Hrsg.), 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen. Opladen, Westdt. Verlag, 189-193 <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaar-1905> Letzter Zugriff 23.5.2022
- Mießner, M.; Naumann, M. (Hrsg.) (2019): Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformation und lokale Herausforderungen. 1. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Ministerium für Infrastruktur, Energie und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2018): Digitalisierungsstrategie des Landes MV. <https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerpr%C3%A4sidentin%20und%20Staatskanzlei/Dateien/pdf-Dokumente/20180515%20Klarschrift%20endg%20Digitale%20Agenda%20ohne%20Datum.pdf>. Letzter Zugriff am 24.5.2022
- Miosga, M. (2020): Räumliche Gerechtigkeit – Neues Leitmotiv für die Raumentwicklung? In: ARL-Nachrichten 01-02/2020, 11-14
- Miosga, M (2021): Impulsvortrag zum Workshop „Räumliche Gerechtigkeit“. <https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/files/zukunftsstadt-stadtlandplus/Statusseminare%20Workshops/Cluster-Workshops/regionale%20Gerechtigkeit/11.Miosga.pdf>. Zugriff am 3.5.2022
- Mitchell, D. (2000): Cultural geography: a critical introduction. Oxford, Melbourne, Berlin. Malden (MA)
- Mitchell, D. (2003): Cultural landscapes: just landscapes or landscapes of justice? *Progress in Human Geography*, 27 / 6, 787-796
- Mohamed, B.; Köhler, T. (2014): Web2.0-based learning: A pedagogical model of participatory media in e-research; In: Fischer, H.; Köhler, T.: Postgraduale Bildung mit digitalen Medien. Fallbeispiele aus den sächsischen Hochschulen; Reihe: Medien in der Wissenschaft, Band 65; Münster, Waxmann
- Morgan, K. (2009): Feeding the City. The Challenge of Urban Food Planning. In: *International Planning Studies* 14 (4), 341–348. DOI: 10.1080/13563471003642852

Müller, A. (2017): Planungsethik. Tübingen, UTB

Mullin, K.; Mitchell, G; Nawaz, N. R.; Waters, R. (2018): Natural capital and the poor in England: Towards an environmental justice analysis of ecosystem services in a high income country. *Landscape and Urban Planning*, 176, 10-21

Musschenga, B. (2009): Was ist empirische Ethik? *Ethik Med* 21, 187-199

MWEIMH - Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (o. J.): Grüne Infrastruktur NRW: Aufruf des EFRE Programms zur nachhaltigen Verbesserung der natürlichen Umwelt und der Klima- und Umweltbedingungen zugunsten der Biodiversität und der Menschen in Quartieren, Städten und Stadtumlandgebieten in Nordrhein-Westfalen. https://www.efre.nrw.de/fileadmin/user_upload/Gruene_Infrastruktur_NRW_Projektaufruf_01.pdf Letzter Zugriff am 24.5.2022

Naturkapital Deutschland – TEEB DE (2016a): Ökosystemleistungen in der Stadt – Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen. Kurzbericht für Entscheidungsträger. Technische Universität Berlin, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Berlin / Leipzig

Naturkapital Deutschland – TEEB DE (2016b): Ökosystemleistungen in ländlichen Räumen – Grundlage für menschliches Wohlergehen und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Hrsg. von Christina von Haaren und Christian Albert. Leibniz Universität Hannover, Helmholtz - Zentrum für Umweltforschung, Hannover / Leipzig

Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37/2006, 8-15

Nine, C. 2012: *Global Justice and Territory*. Oxford. Oxford University Press

Nordberg, K. (2020): Spatial Justice and local capability in rural areas. *Journal of Rural Studies* 78, 47-58

Pailloux, A.-L. (2015): Deferred Development Zone (ZAD) versus 'Zone to be protected'. Analysis of a struggle for autonomy in/of rural space. *justice spatiale | spatial justice (jssj)* Jul 15

Pellow, D.N. (2016): Environmental justice and rural studies: A critical conversation and invitation to collaboration. *Journal of Rural Studies* 47 Part A. 381-386

Pesch, U.; Correljé, A.; Cuppen, E.; Taebi, B. (2017): Energy justice and controversies. Formal and informal assessment in energy projects. *Energy Policy* 109, 825–834. DOI: 10.1016/j.enpol.2017.06.040

Philippopoulos-Mihalopoulos, A. (2010): Spatial justice: law and the geography of withdrawal. *International Journal of Law in Context*. 6.3. 201-216

Pirie, G. H. (1983): On Spatial Justice. *Environment and Planning A: Economy and Space* 15 (4), 465-473

Rauhut, D. / Humer, A. (2020): EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought. *European Planning Studies*, 28:11, 2116-2133, DOI: 10.1080/09654313.2019.1709416

Rawls, J. (1975, 2019): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Unter Mitarbeit von Hermann Vetter. 21. Auflage. Suhrkamp, Frankfurt am Main

Redepenning, M. (2013): Varianten raumbezogener sozialer Gerechtigkeit. Ein sozialgeographischer Versuch über das Verhältnis von Raum und Gerechtigkeit und ein Nachdenken über die Frage „Was soll wo sein?“. In: *ethik und gesellschaft* 1/2013. <https://www.ethik-und-gesellschaft.de/ojs/index.php/eug/article/download/1-2013-art-1/28>. Letzter Zugriff am 24.5.2022

Redepenning, M.(2019): Eine Frage der Gerechtigkeit. Interview mit Marc Redepenning von Philipp Schöneberg. In: *Polis Magazin* 2019 (01). <https://polis-magazin.com/2019/10/eine-frage-der-gerechtigkeit-verteilung-beteiligung-und> <https://polis-magazin.com/2019/10/eine-frage-der-gerechtigkeit-verteilung-beteiligung-und-erkennung-im-raum/-erkennung-im-raum/> Letzter Zugriff am 24.5.2022

Redepenning, M.; Singer, R. (2019): Raumbezogene Gerechtigkeit als zentrales Element ländlicher Entwicklung: Ein kritischer Blick auf Nancy Frasers Figurationen von Gerechtigkeit aus raumsensibler Perspektive. In: Mießner, M.; Naumann, M. (Hrsg.): *Kritische Geographien ländlicher Entwicklung. Globale Transformation und lokale Herausforderungen*. 1. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot, 58-72

Rehbinder, M. (2014): *Rechtssoziologie*. 8. Auflage. München, Beck

Richter, R. / Furubotn, E. (1996): *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen, Mohr

Rigolon, A.; Németh, J. (2018): Green gentrification or 'just green enough': Do park location, size and function affect whether a place gentrifies or not? *Urban Studies* 57 (2), 73-83

Roddie, P.; Carver, S.; Dallimer, M.; Norman, P.; Ziv, G. (2018): The role of community acceptance in planning outcomes for onshore wind and solar farms. An energy justice analysis. *Applied Energy* 226, 353-364. DOI: 10.1016/j.apenergy.2018.05.087

Sander, H. (2019): *Städtische Umweltgerechtigkeit : Zwischen progressiver Verwaltungspraxis und sozial-ökologischen Transformationskonflikten*. Berlin, Rosa-Luxemburg-Stiftung. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen58_Umweltgerechtigkeit.pdf. Letzter Zugriff am 24.5.2022

Schlosberg, D. (2004): Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories. *Environmental Politics* 13 (3), 517–540. DOI: 10.1080/0964401042000229025.

Schlosberg, D. (2007): *Defining environmental justice. Theories, movements, and nature*. Oxford. Oxford University Press

Schlosberg, D. (2013): Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse. *Environmental Politics* 22 (1), 37–55. DOI: 10.1080/09644016.2013.755387

Schmidt, J (2009): Gerechtigkeit. In: Becker, M. / Schmidt, J. / Zintl, R.: *Politische Philosophie*. Paderborn, UTB, 165-255

Schröter, M.; Remme, R.P.; Hein, L. (2012): How and where to map supply and demand of ecosystem services for policy-relevant outcomes? *Ecological Indicators* 23, 220-221. DOI: 10.1016/j.ecolind.2012.03.025

Schröter, M.; van der Zanden, E. H.; van Oudenhoven, A. P.E.; Remme, R. P.; Serna-Chavez, H. M.; Groot, R.S. de; Opdam, P.(2014): Ecosystem Services as a Contested Concept: a Synthesis of Critique and Counter-Arguments. *Conservation Letters* 7 (6), 514–523. DOI: 10.1111/conl.12091

- Schulz, J.; Köhler, T.; Weith, T. (2020): Knowledge management for sustainability: The spatial dimension of higher education as an opportunity for land management; In: Weith, T.; Barkmann, T.; Gaasch, N.; Zscheischler, J.; Rogga, S.; Strauß, C. (Hrsg.): Sustainable Land Management in a European Context: A Co-Design Approach; Berlin, Springer, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-50841-8_12. Letzter Zugriff 24.5.2022
- Schuppli, M: (2020): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Verfassungsrechtlicher Hintergrund, allgemeine Rechtsgrundlagen, ZUR 2/2020, 67-70
- Semedi, P.; Bakker, L. (2014): Between Land Grabbing and Farmers' Benefits: Land Transfers in West Kalimantan, Indonesia. The Asia Pacific Journal of Anthropology, 15:4, 376-390. DOI: 10.1080/14442213.2014.928741
- Sen, A. (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, dtv
- SenUVK - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2019): Die umweltgerechte Stadt: Auf dem Weg zu einer sozialräumlichen Umweltpolitik. https://www.tagesspiegel.de/downloads/24071992/1/broschure_umweltgerechtigkeit_kurzfassung_kl.pdf. Letzter Zugriff am 24.5.2022
- Siedentop, S. / Stoms, P. (2021): STADT UND LAND: Gleichwertig. Polarisiert. Vielfältig. ZEIT-Stiftung. <https://www.zeit-stiftung.de/news2021/79>. Zugriff am 3.5.2022
- Sikor, T. (Hg.) (2013): The justices and injustices of ecosystem services. London: Routledge
- Sikor, T.; Martin, A.; Fisher, J.; He, J. (2014): Toward an Empirical Analysis of Justice in Ecosystem Governance. Conservation Letters 7 (6), 524–532. DOI: 10.1111/conl.12142
- Soja, E. (2009): The city and spatial justice. Paper prepared for presentation at the conference Spatial Justice, Nanterre, Paris, March 12-14, 2008. <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4.pdf>. Letzter Zugriff 24.5.2022
- Soja, E. (2010): Seeking spatial justice. Minneapolis / London, University of Minnesota Press
- Sovacool, B.K.; Martiskainen, M.; Hook, A. et al. (2019): Decarbonization and its discontents: a critical energy justice perspective on four low-carbon transitions. Climatic Change 155, 581–619. DOI: 10.1007/s10584-019-02521-7
- Sovacool, B. K. (2013): Energy and Ethics. Justice and the Global Energy Challenge. Houndmills, Palgrave Macmillan. Zugriff am 03.06.2014
- Sovacool, B. K.; Dworkin, M.H. (2014): Global energy justice. Problems, principles, and practices. Cambridge. Cambridge University Press
- Sovacool, B.K.; Heffron, R. J.; McCauley, D.; Goldthau, A. (2016): Energy decisions reframed as justice and ethical concerns. Nat Energy 1 (5), 145. DOI: 10.1038/nenergy.2016.24
- SPD / Grüne / FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 - 2025. Berlin
- Spyra, M.; La Rosa, D.; Zasada, I.; Sylla, M.; Shkaruba, A. (2020): Governance of ecosystem services trade-offs in peri-urban landscapes. Land Use Policy 95, 104617. DOI: 10.1016/j.landusepol.2020.104617

- Storper, M. (2011): Justice, efficiency and economic geography: should places help one another to develop? *European Urban and Regional Studies*, 18(1), 3-21
- Tietz, A.; Neumann, R.; Volkenand, S. (2021): Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsflächen in Deutschland. Braunschweig, Thünen Report 85
- Tonkiss, F. (2020): City government and urban inequalities. *City*, 24:1-2, 286-301, DOI: 10.1080/13604813.2020.1739931
- Townsend, L.; Sathiaselan, A.; Fairhurst, G.; & Wallace, C. (2013): Enhanced broadband access as a solution to the social and economic problems of the rural digital divide. *Local Economy*, 28(6), 580-595. DOI: 10.1177/0269094213496974
- UMID: Umwelt und Mensch – Informationsdienst (2011): Themenheft Umweltgerechtigkeit. Nr. 2/2011. Berlin, Umweltbundesamt
- UMID: Umwelt und Mensch – Informationsdienst (2014): Schwerpunkt: Umwelt und Gesundheit in Stadtentwicklung und -planung. Nr. 2/2014. Berlin, Umweltbundesamt
- Umweltatlas Berlin (2020). <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/nachhaltigkeit/umweltgerechtigkeit/> Letzter Zugriff am 24.5.2022
- UNESCO (2017): Open Educational Resources (OER). <https://www.unesco.org/en/communication-information/open-solutions/open-educational-resources>. Letzter Zugriff 24.5.2022
- UN-Habitat (2012): Handling land. Innovative tools für land governance and secure tenure. Nairobi. Eigenverlag
- United Nations (2015): Land and Human Rights. Standards and Applications. Officer of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, Eigenverlag
- Uwayezu, E.; de Vries, W. (2018): Indicators for measuring spatial justice and land tenure security for poor and low income urban dwellers. *LAND* 2018, 7, 84
- Uwayezu, E.; de Vries, W. (2019): Scoping land tenure security for the poor and low income urban dwellers from a spatial justice lens. *Habitat International* 91 (2019), 102016
- Vallet, A.; Locatelli, B.; Pramova, E. (2020): Ecosystem services and social equity: Who controls, who benefits and who loses? (CIFOR Info Brief No. 307/2020). Online <https://www.cifor.org/knowledge/publication/7849>. Letzter Zugriff am 24.5.2022
- Vallet, A.; Locatelli, B.; Levrel, H.; Dendoncker, N.; Barnaud, C.; Quispe Conde, Y. (2019): Linking equity, power, and stakeholders' roles in relation to ecosystem services. *Ecology & Society* 24 (2). DOI: 10.5751/ES-10904-240214
- Van Dijk, J. (2005). The deepening divide: Inequality in the information society. Thousand Oaks / London / New Dehli, SAGE
- Wachs, M. (2013): The Past, Present and Future of Professional Ethics in Planning. In: Carmon, N / Fainstein, S.: Policy, Planning and People; Promoting Justice in Urban Development. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 101-119
- Walker, G. (2009): Beyond Distribution and Proximity. Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice. *Antipode* 41 (4), 614-636

- Walker, G. (2012): Environmental justice. Concepts, evidence and politics. London: Routledge
- Walker, G.; Bulkeley, H. (2006): Geographies of environmental justice. *Geoforum* 37 (5), 655-659. DOI: 10.1016/j.geoforum.2005.12.002
- WBGU Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (2018): Zeit-ge-rechte Klimapolitik. Vier Initiativen für Fairness. Berlin, WBGU
- Weith, Th. (2020). „Smart Countryside“ im Osten? Zum Wandel ländlicher Räume und den Herausforderungen der Digitalisierung. In: Becker, S.; Naumann, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung in Ostdeutschland: Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie. Berlin, Springer, 413-424
- Weith, Th. (2020a): Regionale räumliche Gerechtigkeit. Eine essayistische Skizze. ARL-Kongresspaper. https://www.arl-net.de/de/system/files/Weith_ARL_Kongress_2020_Essay_Gerechtigkeit.pdf. Zugriff am 3.5.2022
- Williams, J. (2013): Toward a Theory of Spatial Justice“. Paper presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Association Los Angeles, CA. <http://www.wpsanet.org/papers/docs/Williams,%20Spatial%20Justice,%20WPSA%202013.pdf>, Zugriff am 28.10.2020
- Winkel, R. (2017): Der Zauber des Neuanfangs: Ideen und Konzepte 1989/90. In: Weith, Th.; Strauß, Ch. (Hrsg.): „Im Plan oder ohne Plan?“. Raumplanung in Ostdeutschland seit 1989/90. Münster, Waxmann, 21-34
- Wolf, K (1998): Theoretische Aspekte der räumlichen Planung. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, ARL, 39-50
- Yenneti, K.; Day, R.; Golubchikov, O. (2016): Spatial justice and the land politics of renewables: Dispossessing vulnerable communities through solar energy mega-projects. *Geoforum* 76, 90-99. 10.1016/j.geoforum.2016.09.004 file

Anhang: Der 10 Punkte - Plan für die Region Schwerin

Gerechter Interessenausgleich zwischen Stadt, städtischem Umland und ländlichem Raum für die Region Schwerin

Ein Anforderungsprofil in 10 Punkten

Erstellt durch: Thomas Weith (ZALF), Wolfgang Köck (UFZ), Sabine Barthold (TUDD), Alexandra Doernberg (ZALF), Eva Eichenauer (IRS / BTU), Meike Fienitz (ZALF), Ute Franke (LG M-V), Freia Gabler (AfRL), Ludger Gailing (IRS / BTU), Karl-Heinz Goetz (BLG), Thomas Köhler (TUDD), Holger Oertel (LH Schwerin), Christoph Rheinschmitt (UFZ), Rosemarie Siebert (ZALF), Martin Stumpler (LH Schwerin), Andreas Thiele (LH Schwerin), Ellen Wahls (AfRL)

Vorbemerkung

Im Rahmen des Projektes ReGerecht wurden seit September 2018 Analysen und, darauf aufbauend, Lösungsansätze für eine verbesserte landnutzungsbezogene Zusammenarbeit mit Blick auf eine gerechte Stadt-Land-Entwicklung erarbeitet. Die folgenden zehn Punkte sind ein erstes Zwischenfazit zur Weiterentwicklung der Region im Rahmen des Projektes. Sie basieren auf dem durch ReGerecht verbesserten wissenschaftlichen Kenntnisstand als auch auf den Entwicklungen in der Region und stellen – aus Sicht des Projektes – eine Empfehlung für die Weiterarbeit insbesondere der lokalen wie der regionalen Akteure dar.

Die zehn Punkte werden übersichtsartig mit kurzen Erläuterungen dargestellt und dann ausführlicher einzeln beleuchtet.

1. Regionale Gerechtigkeit als (einen) Maßstab setzen
2. Regionale Handlungsräume definieren
3. Regionale Verflechtungsbeziehungen sichtbar machen und regionale Handlungsfelder integrativ entwickeln
4. Wohnbaulandentwicklung gemeinsam gestalten
5. Ökosystemleistungsansatz in der Planung und für das Management von Naturleistungen nutzen
6. Flächen strategisch bevorraten – regionales Landmanagement umsetzen
7. Wind für alle – Gerechte Lösungen in der Energiewende durch Finanzausgleich forcieren
8. Die digitale Region stärken
9. Die Ziele realisieren: Umsetzung durch bessere Analysen und Evaluation der Ergebnisse
10. Den Rahmen setzen: Überörtliche Strukturen schaffen und Aktivitäten entwickeln

1. Regionale Gerechtigkeit als (einen) Maßstab setzen

Für die Region Schwerin besteht die Notwendigkeit, die regionale Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Dazu bedarf es übergeordneter Grundsätze. Ein zentraler Maßstab aus Sicht des

ReGerecht-Projektes ist „regionale Gerechtigkeit“. Regionale Gerechtigkeit fokussiert die Gerechtigkeitsbetrachtung primär auf den Stadt-Umland-Raum Schwerin, geht jedoch auch darüber hinaus, denn sie hat sowohl die Vielfältigkeit der realen Verflechtungen als auch der Zuständigkeiten in der räumlichen Planung zu beachten. Die auf raumordnungsrechtlicher Grundlage erfolgte Etablierung des Stadt-Umland-Raumes Schwerin bietet Chancen, die Zusammenarbeit von Stadt und Land zu stärken und gerechter zu gestalten. Gesetzgeberische und raumplanerische Entscheidungen auf übergeordneten räumlichen Ebenen können zugleich den Handlungsspielraum für die Stadt-Umland-Zusammenarbeit erweitern als auch eingrenzen.

2. Regionale Handlungsräume definieren

Die Gewährleistung regionaler Gerechtigkeit, gleichwertiger Lebensverhältnisse wie auch die Bewältigung spezifischer Raumkonflikte kann nur durch regionale Zusammenarbeit gelingen. Für die Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern bestehen sogar gesetzliche Festlegungen zu deren Etablierung. Da diese Räume zwar wichtige, jedoch nicht alle räumlichen Verflechtungen abdecken, besteht die Notwendigkeit weiterer Kooperationen außerhalb des Stadt-Umland-Raumes.

3. Regionale Verflechtungsbeziehungen sichtbar machen und regionale Handlungsfelder integrativ entwickeln

Eine wesentliche Grundlage für einen gerechten Interessensausgleich zwischen Stadt, Umland und ländlichem Raum liegt im Verständnis über die bestehenden räumlichen Verflechtungen und die intraregionale Verteilung von Vorteilen und Lasten. Das in ReGerecht entwickelte empirische Stadt-Umland-Modell für die Region Schwerin liefert hierzu wichtige Erkenntnisse und schafft Bewusstsein für einen gemeinsamen Planungs- und Verantwortungsraum. Es sollte daher im Dialog mit den Akteuren vor Ort genutzt werden, um weitere Handlungsfelder für eine interkommunale oder regionale Zusammenarbeit in der Region Schwerin zu identifizieren und integrativ weiterzuentwickeln.

4. Wohnbaulandentwicklung gemeinsam gestalten

Die gemeinsame Gestaltung der Wohnbaulandentwicklung im SUR Schwerin wird im Rahmen des Aushandlungsformates „Stadt-Umland-Dialog“ weitergeführt. Das Format wird seitens der Akteure als vertrauensbildend anerkannt und getroffene Vereinbarungen entfalten hierdurch Selbstbindungswirkung. Gelöst werden muss das Spannungsfeld von kommunalen Eigenentwicklungsinteressen und raumordnerischer Zielsetzungen. Erkenntnisse aus dem ReGerecht-Projekt, insbesondere zu den komplexen Verflechtungsbeziehungen im SUR Schwerin sowie zu Konflikten, sollen zukünftig verstärkt in den Dialog-Prozess einfließen. Sie dienen der Förderung eines integrierten Raumverständnisses sowie dem Austarieren regional gerechter Lösungen unter Beachtung landesplanerischer Vorgaben zu Daseinsvorsorge und Nachhaltigkeit.

5. Ökosystemleistungsansatz in der Planung und für das Management von Naturleistungen nutzen

Stadt und Land sind vernetzt. Zwar sind bestimmte Ökosystemleistungen wie Erholung oder lokale Klimaregulierung in Stadt und Land gleichermaßen anzutreffen. Die Erstellung vieler anderer Leistungen wie Nahrungsmittel, Windenergie, Rohstoffe erfolgt jedoch v. a. in ländlichen Räumen. Städte fragen diese Leistungen dann nach. In der Stadt Schwerin besteht die Besonderheit, dass sich innerhalb des Stadtgebietes große Gewässer-, Landwirtschafts- und Waldflächen befinden, die in Teilen unter Natur- und Landschaftsschutz stehen und wertvolle Naturleistungen erbringen. Die Planung und das nachhaltige Management von Flächen, Landschaften und Naturleistungen sollte jedoch nicht an der Stadtgrenze enden oder allein in der räumlichen Dimension „Stadt“/„Land“ oder sektoralen Dimensionen wie „Landwirtschaft“ oder „Tourismus“ gedacht werden. Vielmehr sind integrative Ansätze erforderlich. Der Ökosystemleistungsansatz bietet hier große Potentiale. Ihn gilt es, im Projekt für die regionale Planungspraxis weiter zugänglich und anschlussfähig zu machen. Dies betrifft v.a. die Stadt-, Landschafts- und Regionalplanung.

6. Flächen strategisch bevorraten – regionales Landmanagement umsetzen

Strategische Flächenpolitik mit einer vorausschauenden Bodenbevorratung ist ein zentraler Schlüssel zur Reduzierung von Flächenverbrauch und fehlgeleiteter Flächenansprüche, der Umsetzung von Kompensationsansprüchen, der Etablierung von Synergien in der Landnutzung und somit der Stadt-(Um-)Land-Entwicklung insgesamt. Ein solches Vorgehen ist bislang in der Region Schwerin nur in ersten Ansätzen erkennbar und wird deshalb im Rahmen des ReGerecht-Projektes inhaltlich und organisatorisch konzeptioniert.

7. Wind für alle – Gerechte Lösungen in der Energiewende durch Finanzausgleich forcieren

Eine gesetzlich verankerte Pflicht zur finanziellen Beteiligung an Windkraftanlagen sowie ihre lokale Umsetzung ist ein wichtiger Schritt hin zu gerechten Lösungen in der Energiewende. Dies sichert gute Rahmenbedingungen für ländliche Kommunen – auch im Sinne eines Interessenausgleichs zwischen Stadt und Land. Denn die Infrastrukturen der Energiewende konzentrieren sich im ländlichen Raum, eine lokale Wertschöpfung findet aber häufig nicht statt. Das Land Mecklenburg Vorpommern ist bei der Berücksichtigung dieser Erkenntnisse rechtlich Vorreiter – und muss die regionale Umsetzung weiter über die Stadt-Umland-Räume hinaus unterstützen.

8. Die digitale Region stärken

Die Digitalisierung muss sowohl städtische als auch ländliche Räume als Orte der Innovation stärken und vernetzen. Die digitale Region bedarf dabei nicht nur des Netzausbaus, sondern

langfristiger Stadt-Land-Partnerschaften, um so technologische und gesellschaftliche Innovationen in vollem Umfang lokal zu ermöglichen. Bislang wird dieses Experimentierfeld für Neuentwicklungen wie E-Government, E-Learning, Smart Technologies oder auch Open Data in Wirtschaft, Politik und Verwaltung auch in der Region Schwerin nicht umfassend genutzt. Dabei gilt es, die Fokussierung auf die technologische Dimension zu überwinden.

9. Die Ziele realisieren: Umsetzung durch bessere Analysen und Evaluation der Ergebnisse

Um eine tragfähige regionale Zusammenarbeit entwickeln zu können, bedarf es sowohl für formale Pläne als auch für eher informelle Konzepte zielgerichteter Planungsprozesse. Hierzu gehören zum einen eine vertiefte Analyse der Ausgangslage, insbesondere der Akteurskonstellationen, der jeweiligen Interessen relevanter Akteure sowie bestehender und potenzieller Konflikte. Zum anderen gilt es zu erfassen, welche Wirkungen die eingeschlagenen Wege entfalten und wie sie erfolgreich weiterentwickelt werden können.

10. Den Rahmen setzen: Überörtliche Strukturen und Aktivitäten entwickeln

Die Wahrung bzw. die Herstellung regionaler Gerechtigkeit liegt nicht allein in der Gestaltungsmacht regionaler und lokaler Akteure oder Institutionen, sondern wird in hohem Maße beeinflusst durch Entscheidungen in Land, Bund und EU. Dies betrifft beispielsweise Finanzen, Flächenpolitik, Infrastrukturen und Planungsprozesse. Dort falsch gestellte Weichen können auf lokaler bzw. regionaler Ebene nicht oder nur mit großen Mühen kompensiert werden. Verbindliche Entscheidungen auf überörtlicher Ebene können jedoch auch das Finden gerechter Lösungen auf der lokalen bzw. regionalen Ebene befördern, wenn die Rahmensetzung dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet bleibt.

Nächste Schritte

Die vorgelegten Vorschläge sollten sowohl über die Praxispartner im ReGerecht-Projekt als auch über alle weiteren Ansatzpunkte offen in der Region diskutiert werden. Erst in der aktiven Auseinandersetzung vor Ort zeigt sich die reale Machbarkeit. Zugleich sind die zehn Punkte mögliche Orientierung für Transferregionen und für die Diskussion in der gesamten Förderinitiative Stadt-Land-plus. Im ReGerecht-Projekt wird derzeit geprüft, inwieweit eine eigene Veranstaltung in der Region für eine breitere Diskussion der Vorschläge dienen kann.

LANGFASSUNG

1. Regionale Gerechtigkeit als (einen) Maßstab setzen

Für die Region Schwerin besteht die Notwendigkeit, die regionale Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Dazu bedarf es übergeordneter Grundsätze. Ein zentraler Maßstab aus Sicht des ReGerecht-Projektes ist „regionale Gerechtigkeit“. Regionale Gerechtigkeit fokussiert die Gerechtigkeitsbetrachtung primär auf den Stadt-Umland-Raum Schwerin, geht jedoch auch darüber hinaus, denn sie hat sowohl die Vielfältigkeit der realen Verflechtungen als auch der Zuständigkeiten in der räumlichen Planung zu beachten. Die auf raumordnungsrechtlicher Grundlage erfolgte Etablierung des Stadt-Umland-Raumes Schwerin bietet Chancen, die Zusammenarbeit von Stadt und Land zu stärken und gerechter zu gestalten. Gesetzgeberische und raumplanerische Entscheidungen auf übergeordneten räumlichen Ebenen können zugleich den Handlungsspielraum für die Stadt-Umland-Zusammenarbeit erweitern als auch eingrenzen.

Die Auseinandersetzung um räumliche Gerechtigkeit hat ihren Ausgangspunkt in der Beobachtung von Disparitäten und in der Feststellung, dass diese nicht einfach schicksalhaft hinzunehmen sind, sondern ihnen durch die Gestaltung des Raumes entgegenzuwirken ist. Dabei können verschiedene Perspektiven räumlicher Gerechtigkeit unterschieden werden. In einer Verteilungsperspektive geht es um die Wahrung bzw. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, insbesondere durch eine Mindestausstattung infrastruktureller Daseinsvorsorge und durch eine faire Verteilung von ökologischen Leistungen und Lasten. In einer Governanceperspektive über verbindliche Entscheidungen zur Entwicklung des Raumes geht es um faire Entscheidungsverfahren und um partizipative Prozesse des Agenda Setting. Räumt man in einer Tauschperspektive allen Kommunen gleiche Rechte ein, sind gleiche Entwicklungschancen wesentlich. In einer Zukunftsperspektive geht es um die Wahrung bzw. Wiederherstellung von Chancengerechtigkeit und um Generationengerechtigkeit.

Der aktuelle gesellschaftlich-politische Diskurs über Raumgerechtigkeit ist in Deutschland mit dem Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse als gesetzlich verankerten Leitprinzipien der Raumordnung (§ 1 II ROG) eng verbunden. Was gleichwertige Lebensverhältnisse bedeutet, versteht sich nicht von selbst, sondern muss regional und überregional festgelegt werden. Der Landesgesetzgeber sollte deshalb die Notwendigkeit gesetzlicher Festlegungen durch ein „Maßstäbengesetz“ (nochmals) prüfen. Wichtige Indikatoren für Maßstäbe sind z.B. die Infrastrukturversorgung und die Umweltqualität. Werden Mindeststandards festgelegt, müssen bei deren (drohender) Unterschreitung konkrete Maßnahmen ausgelöst werden („Mindestmaßgebot“). Dies gilt v.a. für das Handeln öffentlicher Institutionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Auf die Investitionsentscheidungen Privater kann sicherlich nur begrenzt Einfluss genommen werden.

2. Regionale Handlungsräume definieren

Die Gewährleistung regionaler Gerechtigkeit, gleichwertiger Lebensverhältnisse wie auch die Bewältigung spezifischer Raumkonflikte kann nur durch regionale Zusammenarbeit gelingen. Für die Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern bestehen sogar gesetzliche Festlegungen zu deren Etablierung. Da diese Räume zwar wichtige, jedoch nicht alle räumlichen Verflechtungen abdecken, besteht die Notwendigkeit weiterer Kooperationen außerhalb des Stadt-Umland-Raumes.

Das Raumordnungsrecht in Mecklenburg-Vorpommern macht klare Vorgaben. Es belässt es nicht bei der bloßen Etablierung von Stadt-Umland-Räumen und hierauf bezogener Kooperationspflichten, sondern setzt auch Anreize für die gemeinsame Erarbeitung von Stadt-Umland-Konzepten, indem entsprechende Konzepte zur Voraussetzung für den Einsatz von Fördermitteln des Landes MV gemacht wurden (sollten). Zudem ist dem Land die Befugnis eingeräumt worden, von der Raumordnungsbehörde erarbeitete Entwürfe für Stadt-Umland-Konzepte für verbindlich zu erklären, wenn innerhalb einer bestimmten Frist keine Einigung zustande kommt. Solche Anreize können dabei helfen, dass eine raumordnerische Zusammenarbeit gelingt. Darüber hinaus gehende regionale Entwicklungskonzepte bzw. Stadt-Umland-Konzepte ermöglichen einen noch umfassenderen gerechten Interessenausgleich. Hierzu entwickelt das ReGerecht-Projekt eigene Vorschläge.

3. Regionale Verflechtungsbeziehungen sichtbar machen und regionale Handlungsfelder integrativ entwickeln

Eine wesentliche Grundlage für einen gerechten Interessenausgleich zwischen Stadt, Umland und ländlichem Raum liegt im Verständnis über die bestehenden räumlichen Verflechtungen und die intraregionale Verteilung von Vorteilen und Lasten. Das in ReGerecht entwickelte empirische Stadt-Umland-Modell für die Region Schwerin liefert hierzu wichtige Erkenntnisse und schafft Bewusstsein für einen gemeinsamen Planungs- und Verantwortungsraum. Es sollte daher im Dialog mit den Akteuren vor Ort genutzt werden, um weitere Handlungsfelder für eine interkommunale oder regionale Zusammenarbeit in der Region Schwerin zu identifizieren und integrativ weiterzuentwickeln.

Basis für einen gerechten Interessenausgleich zwischen Stadt, Umland und ländlichen Raum ist das Verständnis über die komplexen Austausch- und Verflechtungsbeziehungen innerhalb der betrachteten Gebietskörperschaften. Im Rahmen des ReGerecht-Projektes wurden daher konzeptionelle Modelle zu Nexusbeziehungen in ein vereinfachtes empirisches Stadt-Umland-Modell für die Region Schwerin überführt. Damit soll die bestehende räumliche Arbeitsteilung besser abgebildet werden, als dies in der bisherigen Form sektoraler Betrachtungen erfolgt ist. Gleichzeitig soll existierenden Vorurteilen zur Nutzen-Lasten-Verteilung zwischen Stadt, Umland und ländlichem Raum eine empirische Basis entgegengesetzt und sollen bereits existierende Ausgleichsmechanismen transparent dargestellt werden.

Die im Rahmen des ReGerecht-Projektes gewonnenen Erkenntnisse werden mit den regionalen Akteuren diskutiert. Ein zukünftig verstärkt nutzbares Format stellt der bestehende Stadt-

Umland-Dialog dar, im Rahmen dessen bislang vorwiegend Fragen der Wohnbauentwicklung diskutiert und somit nur ein Teil der landesplanerisch verankerten Kooperationsthemen abgedeckt werden.

Parallel zu einer laufenden Erhebung zu zukünftig erweiterten Handlungsfeldern der interkommunalen Kooperation durch das Amt für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg können die gewonnenen Daten für die Erarbeitung themenbezogener Steckbriefe als Basis einer integrierten räumlichen Gesamthandlungskonzeption für den Stadt-Umland-Raum einfließen. Die verwendete Datenbasis und die Erkenntnisse zum Umgang mit Schlüsselindikatoren sind wiederum eine Basis für die Evaluierung und das Monitoring bestehender und zukünftiger gesamträumlicher Planungen.

Dem Grundsatz der Freiwilligkeit interkommunaler Kooperation folgend sollten die Erkenntnisse aus dem ReGerecht-Projekt daher dazu dienen, bei bestehenden Problemlagen den Akteuren vor Ort Konfliktlösungen und Ausgleichsmechanismen aufzuzeigen und an der integrativen Weiterentwicklung der Kooperationsthemen in der Region Schwerin mitzuwirken. Hierzu kann es sinnvoll sein, je nach Thema bestehende Formate hinsichtlich des Akteurspektrums oder der betrachteten Gebietseinheit anzupassen. Eine wichtige Erkenntnis aus den bislang analysierten best-practice Beispielen interkommunaler Kooperation ist es, den gemeinsamen Nutzen für die Akteure aufzuzeigen.

4. Wohnbaulandentwicklung gemeinsam gestalten

Die gemeinsame Gestaltung der Wohnbaulandentwicklung im SUR Schwerin wird im Rahmen des Aushandlungsformates „Stadt-Umland-Dialog“ weitergeführt. Das Format wird seitens der Akteure als vertrauensbildend anerkannt und getroffene Vereinbarungen entfalten hierdurch Selbstbindungswirkung. Gelöst werden muss das Spannungsfeld von kommunalen Eigenentwicklungsinteressen und raumordnerischer Zielsetzungen. Erkenntnisse aus dem ReGerecht-Projekt, insbesondere zu den komplexen Verflechtungsbeziehungen im SUR Schwerin sowie zu Konflikten, sollen zukünftig verstärkt in den Dialog-Prozess einfließen. Sie dienen der Förderung eines integrierten Raumverständnisses sowie dem Austarieren regional gerechter Lösungen unter Beachtung landesplanerischer Vorgaben zu Daseinsvorsorge und Nachhaltigkeit.

Gemäß landesplanerischer Vorgaben besteht in den Stadt-Umland-Räumen in Mecklenburg-Vorpommern ein Kooperations- und Abstimmungsgebot zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften. Dies bezieht sich u.a. auf die Themen der Siedlungs-, Infrastruktur- und Freiraumentwicklung. Im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung besteht darüber hinaus eine weitere formelle, landesplanerische Maßgabe zur interkommunalen Kooperation, da erst bei Vorliegen eines interkommunal abgestimmten Wohnungsbauentwicklungskonzeptes ein Abweichen von der Eigenbedarfsregel für nicht-zentrale Orte innerhalb der Stadt-Umland-Räume möglich ist. Die landesplanerischen Vorgaben verfolgen dabei das Ziel, die Stadt-Umland-Räume als wirtschaftliche Kernräume mit attraktiven Wohnangeboten und Freiräumen zu stärken sowie gleichzeitig Fehlentwicklungen, etwa durch eine ausufernde Suburbanisierung, steuernd entgegenzuwirken.

Unter Moderation des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg findet gegenwärtig die Fortschreibung des Teilkonzeptes zur Wohnbauentwicklung mit den beteiligten Akteuren im Stadt-Umland-Raum Schwerin statt. Bei der Wohnbauentwicklung sowie den damit in Zusammenhang stehenden Wanderungsbewegungen handelt es sich durch die vielfältigen fiskalischen, ökologischen und sozialen Implikationen für den Stadt-Umland-Raum um ein besonders konfliktträchtiges Thema. Die beteiligten Akteure bestätigen dennoch übereinstimmend, dass der gemeinsame Austausch im Rahmen des Stadt-Umland-Dialoges vertrauensbildend gewirkt habe und die getroffenen Vereinbarungen eine verlässliche Planungsgrundlage mit Selbstbindungswirkung bei der Umsetzung darstellen.

Im Rahmen der laufenden Fortschreibung, die auch aus dem ReGerecht-Projekt begleitet wird, konnten bereits erste Entscheidungsgrundlagen (gemeindliche Entwicklungsvorstellungen, Statistiken zur Bevölkerungsentwicklung und der Neubautätigkeit sowie verschiedene Steuerungsmodelle der Wohnbauentwicklung) erarbeitet bzw. diskutiert werden. Die Akteure haben sich dabei u.a. auf die Beibehaltung eines Berechnungsansatzes geeinigt, der auf der prozentualen Zuteilung von Wohnbaukontingenten auf Basis des bestehenden Wohnungsbestands sowie der Berücksichtigung unterschiedlicher Infrastrukturausstattungen beruht. Die laufende Konsensfindung zur Festlegung der Wohnbaukontingente steht dabei vor der Herausforderung, die teils räumlichen Interessenunterschiede sowie normativen Ansprüche auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung zusammenzuführen:

- Begrenzung von negativen Suburbanisierungsfolgen und Stärkung des Oberzentrums Schwerin als Zentraler Ort;
- Berücksichtigung der Eigenentwicklungsvorstellungen der Gemeinden unter Einbeziehung unterschiedlicher demographischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen;
- Stärkung der Stadt-Umland-Räume als wirtschaftliche Kernräume mit attraktiven Wohnangeboten und nachhaltiger Freiraumentwicklung aus integrierter Gesamtraumperspektive.

Anknüpfend an das bestehende Format des Stadt-Umland-Dialogs als Aushandlungsformat zum Austarieren regional gerechter Lösungen, bietet es sich an, weitere erarbeitete Inhalte und Ergebnisse aus dem ReGerecht-Projekt gegenüber lokalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zu kommunizieren und konkret nutzbar zu machen. Dies sollte insbesondere vor dem Hintergrund der Sichtbarmachung der komplexen Verflechtungsbeziehungen im Stadt-Umland-Raum und der integrativen Entwicklung weiterer Handlungsfelder der interkommunalen Kooperation erfolgen.

5. Ökosystemleistungsansatz in der Planung und für das Management von Naturleistungen nutzen

Stadt und Land sind vernetzt. Zwar sind bestimmte Ökosystemleistungen wie Erholung oder lokale Klimaregulierung in Stadt und Land gleichermaßen anzutreffen. Die Erstellung vieler anderer Leistungen wie Nahrungsmittel, Windenergie, Rohstoffe erfolgt jedoch v. a. in ländlichen Räumen. Städte fragen diese Leistungen dann nach. In der Stadt Schwerin besteht die Besonderheit, dass sich innerhalb des Stadtgebietes große Gewässer-, Landwirtschafts- und Waldflächen befinden, die in Teilen unter Natur- und Landschaftsschutz stehen und wertvolle Naturleistungen erbringen. Die Planung und das nachhaltige Management von Flächen, Landschaften und Naturleistungen sollte jedoch nicht an der Stadtgrenze enden oder allein in der räumlichen Dimension „Stadt“/„Land“ oder sektoralen Dimensionen wie „Landwirtschaft“ oder „Tourismus“ gedacht werden. Vielmehr sind integrative Ansätze erforderlich. Der Ökosystemleistungsansatz bietet hier große Potentiale. Ihn gilt es, im Projekt für die regionale Planungspraxis weiter zugänglich und anschlussfähig zu machen. Dies betrifft v.a. die Stadt-, Landschafts- und Regionalplanung.

In der Region Schwerin bestehen Landnutzungs- und Ressourcennutzungskonflikte, die verschiedene Landnutzungstypen (wie Siedlung, Verkehr, Landwirtschaft, Forst), Ressourcen (Wald, Wasser, Boden etc.) oder Nutzungen wie Nahrungsmittelproduktion, Erholung, Energie- und Trinkwassergewinnung in einem komplexen Wechselspiel berühren. Die Erbringung, Nutzung und Nachfrage der vielfältigen Leistungen des Naturhaushaltes (Ökosystemleistungen) sowie das Leistungsvermögen zur Erbringung dieser Leistungen sind in der Stadtregion unterschiedlich verteilt.

Mit dem Ökosystemleistungsansatz ist es möglich, einen besseren Interessensausgleich zwischen Stadt und Land und im Stadt-Umland-Raum Schwerin sowohl konzeptionell als auch thematisch-inhaltlich aufzugreifen. Insbesondere ermöglicht es ein besseres Verständnis der regionalen Leistungen, der Präferenzen der Bevölkerung, das Erkennen von Vor- und Nachteilen und ihren Ausgleich sowie die Reduzierung von Ungleichgewichten. Zwar existieren in der Planung bereits ähnliche Konzepte wie Landschaftsfunktionen oder Waldfunktionen. Der ÖSL-Ansatz geht jedoch deutlich darüber hinaus. Zugleich kann er auf bestehende Informationen (z.B. zu Biotoptypen, Habitatqualitäten, Erholungseignung) aufbauen. Wichtig ist, den komplexen Ansatz verständlich und anschlussfähig an die Praxis zu gestalten. Konkrete Ansatzpunkte für die Nutzbarmachung des ÖSL-Ansatzes in Schwerin könnten bestehen, indem Verknüpfungen zu lokalen Nachhaltigkeits-, Klima- oder Biodiversitätszielen hergestellt werden. Das ReGerecht-Projekt liefert hierzu konzeptionelle Vorschläge. Inwertungssetzungsstrategien für ÖSL (wie Honorierung von ÖSL und Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten z. B. Bioenergie oder Nahrungsmittel, Tourismus), die Stadt und Land - Verknüpfen und win-win-Situationen schaffen, werden derzeit auch in zahlreichen anderen Stadt-Land-Plus Projekten erprobt.

6. Flächen strategisch bevorraten – regionales Landmanagement umsetzen

Strategische Flächenpolitik mit einer vorausschauenden Bodenbevorratung ist ein zentraler Schlüssel zur Reduzierung von Flächenverbrauch und fehlgeleiteter Flächenansprüche, der Umsetzung von Kompensationsansprüchen, der Etablierung von Synergien in der Landnutzung und somit der Stadt-(Um-)Land-Entwicklung insgesamt. Ein solches Vorgehen ist bislang in der Region Schwerin nur in ersten Ansätzen erkennbar und wird deshalb im Rahmen des ReGerecht-Projektes inhaltlich und organisatorisch konzeptioniert.

Eine nachhaltige räumliche Entwicklung und der Umgang mit Land stehen in einem engen Wechselverhältnis. Wiederholt scheitern Vorhaben in der Stadt- und Regionalentwicklung für Siedlung, Freiraum und Infrastruktur durch fehlenden Zugang zu Grund und Boden. Strategische Flächenpolitik mit einer vorausschauenden Bodenbevorratung kann dem entgegenwirken. Sie ermöglicht zugleich die Reduzierung von Landnutzungskonflikten und nicht nachhaltige Flächeninanspruchnahme. Ein regionales Flächenmanagement mit gezielter Bodenbevorratung scheint somit geboten, findet aber derzeit vielerorts nicht statt.

In Mecklenburg-Vorpommern hat im Mai 2019 die Landesregierung die Notwendigkeit zur „Weiterentwicklung einer vorausschauenden Liegenschaftspolitik“ betont. Diese politische Initiative aufgreifend, hat die Landeshauptstadt Schwerin 2019 grundstückspolitische Leitlinien im Sinne einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik konkretisiert und mit einem Finanzierungsrahmen untersetzt.

Für die Umlandgemeinden sowie für die Planungsregion sind solche Strategien aktuell in einer frühen Diskussionsphase. Anlassbezogen bestehen wohl Aktivitäten im Rahmen von Ökokontoregelungen und im Rahmen einzelner Projekte, z.B. zur Ortsumgehung Schwerin durch die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern. Um eine strategische regionale Bodenbevorratung zu betreiben, braucht es jedoch eine gemeinsame mittel- bis langfristige Strategie. Dazu muss in einem ersten Schritt ein Konzept für die strategische Bodenbevorratung erarbeitet werden, das Kriterien regionaler Gerechtigkeit berücksichtigt. In einem zweiten Schritt sind konkrete Umsetzungsschritte (inklusive Finanzierung) zu entwickeln und frühzeitig verschiedene flächenpolitische Akteure einzubinden. Das ReGerecht-Projekt entwickelt hierzu einen ersten konzeptionellen Rahmen mit besonderem Augenmerk auf die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern.

7. Wind für alle – Gerechte Lösungen in der Energiewende durch Finanzausgleich forcieren

Eine gesetzlich verankerte Pflicht zur finanziellen Beteiligung an Windkraftanlagen sowie ihre lokale Umsetzung ist ein wichtiger Schritt hin zu gerechten Lösungen in der Energiewende. Dies sichert gute Rahmenbedingungen für ländliche Kommunen – auch im Sinne eines Interessenausgleichs zwischen Stadt und Land. Denn die Infrastrukturen der Energiewende konzentrieren sich im ländlichen Raum, eine lokale Wertschöpfung findet aber häufig nicht statt. Das Land Mecklenburg Vorpommern ist bei der Berücksichtigung dieser Erkenntnisse rechtlich Vorreiter

– und muss die regionale Umsetzung weiter über die Stadt-Umland-Räume hinaus unterstützen.

Im Mai 2016 wurde in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz (BüGembeteilG M-V) deutschlandweit erstmalig ein Gesetz erlassen, welches Anlagenbetreiber dazu verpflichtet, Kommunen und Anwohnende finanziell an den Erträgen zu beteiligen. Hierfür sind drei verschiedene Wege vorgesehen. Die erste Möglichkeit sieht vor, dass 20% der Geschäftsanteile der zu gründenden Betreibergesellschaft den umliegenden Kommunen und Anwohnenden im Umkreis von 5km zum Kauf angeboten werden müssen. Um die Investitionsschwelle gering zu halten, darf ein solcher Anteil maximal 500€ kosten. Zweitens können Betreiber den Gemeinden statt der Gesellschaftsbeteiligung auch eine Ausgleichsabgabe für Gemeinden bzw. äquivalent dazu ein Sparprodukt für Anwohnende anbieten. Gemeinden können diese Alternative zwar annehmen oder ablehnen, sie können ein Alternativangebot jedoch nicht von den Betreibern anfordern. Eine dritte Option sind individuelle Vereinbarungen zwischen Betreibern und Gemeinden. Um sicherzustellen, dass diese nicht hinter die gesetzlichen Mindestvorgaben zurückfallen, ist hierzu eine Genehmigung des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung nötig. Auch wenn das Gesetz aufgrund langer Planungs- und Genehmigungszeiten für Windkraftanlagen bisher noch nicht voll zur Anwendung kam, zeigt sich in den ersten Erfahrungen von Vorhabenträgern und Kommunen, unter welchen Bedingungen finanzielle Beteiligung einerseits den Ausbau der Windkraft vorantreiben könnte und andererseits den Kommunen einen substantiellen Nutzen bringen könnte.

Drei Aspekte sind in der konkret anstehenden Umsetzung zentral. Erstens muss die Wertschöpfung für Gemeinden kalkulierbar sein. Verpflichtende leistungsbezogene oder fixe Abgaben, statt eigener Investitionen ermöglichen nicht nur ein vorhersehbares Einkommen, sie erlaubt auch Kommunen, die nicht selbst investieren können oder möchten, von den Anlagen zu profitieren. Zweitens müssen erweiterte Mitsprachemöglichkeiten für Gemeinden geschaffen werden, um gerechte Interessenausgleiche zu realisieren. Sie sollten nicht nur an der Wertschöpfung beteiligt werden, sie benötigen auch ein Mindestmaß an Entscheidungsmöglichkeit. Dazu sind drittens Beratungs- und Unterstützungsangebote für Kommunen nötig, um gemeindliche Interessen adäquat vertreten zu können. So kann es auch gelingen, strukturelle Benachteiligungen einzelner Gemeinden (z.B. durch mangelnden Flächenbesitz, schlechte Finanzausstattung oder sehr kleine Verwaltungen) auszugleichen. Governancestrukturen zur Etablierung gerechter Interessenausgleiche sollten insbesondere solche Kommunen befähigen, ihre Interessen in den Prozess einbringen zu können. Hierzu hat das ReGerecht-Projekt bereits Vorschläge entwickelt.

8. Die digitale Region stärken

Die Digitalisierung muss sowohl städtische als auch ländliche Räume als Orte der Innovation stärken und vernetzen. Die digitale Region bedarf dabei nicht nur des Netzausbaus, sondern langfristiger Stadt-Land-Partnerschaften, um so technologische und gesellschaftliche Innova-

tionen in vollem Umfang lokal zu ermöglichen. Bislang wird dieses Experimentierfeld für Neuentwicklungen wie E-Government, E-Learning, Smart Technologies oder auch Open Data in Wirtschaft, Politik und Verwaltung auch in der Region Schwerin nicht umfassend genutzt. Dabei gilt es, die Fokussierung auf die technologische Dimension zu überwinden.

Digitalisierung wird heute oftmals lediglich als Netzausbau verstanden. Dabei sollen smarte Digitalisierungsstrategien zur nachhaltigen Verbesserung von Entwicklungs- und Lebenschancen vor Ort beitragen. Voraussetzung ist die Orientierung an der Lebensrealität in Gemeinden und Regionen und die Einbindung lokaler Akteure in Entscheidungen. In der digitalen Region können vernetzte Kommunen und neue Technologien Kooperationen ermöglichen und Ungleichheiten zwischen Stadt und Land abbauen, indem z.B. durch Konzepte digitaler (virtueller) Mobilität, Telemedizin oder digitale Bildungsangebote neue Lösungen für die Daseinsvorsorge entwickelt werden.

Teilhabe setzt den Ausbau und die Pflege hochwertiger, flächendeckender digitaler Infrastruktur voraus. Durch den in Westmecklenburg im Rahmen der Bundesförderung Breitband intensivierten Ausbau der Glasfasernetze auf dem Land, wird nun ein fundamentaler Infrastrukturnachteil für ländliche Kommunen abgebaut, der für die digitale Region Schwerin und Westmecklenburg neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Bei der Einführung von digitalen Verwaltungsinfrastrukturen sollten Silo-Lösungen vermieden werden, in dem in einem „digitalen Ökosystem“ durch offene Software-Architekturen und -Schnittstellen miteinander kommuniziert und auch verwaltungsübergreifend in vernetzbare Datenbanken und Wissensbeständen gearbeitet werden kann. Vor allem für den Umgang mit Daten - insbesondere Open Data und digitale Verwaltung, Data Commons, Datenschutz und IT-Sicherheit, Smart Technologies (insbs. Internet der Dinge, Automatisierung und Sensorik) – müssen verbindliche und umfassende Standards für die behörden- und gemeindeübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit im digitalen Raum gewährleistet sein. Digitalisierung erfordert deshalb auch die Schaffung eines Rechts- und Organisationsrahmens zur Koordinierung und Vernetzung von Akteuren und Rechtsinstrumenten.

Digitalisierung erfordert zugleich den Erwerb neuartiger digitaler Kompetenzen, um an den Vorteilen und Möglichkeiten einer zunehmend digitalisierten Lebens- und Arbeitswelt teilhaben und diese gesellschaftliche Transformation aktiv mitgestalten zu können. Die Aneignung dieser Kompetenzen muss Bürgern und Verwaltungen gleichermaßen ermöglicht werden. Open Government bedarf aber auch eines „Kulturwandels“ in der Verwaltung und muss begleitet werden durch eine Organisationsentwicklung hin zu mehr Transparenz und Offenheit gegenüber Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Unternehmen. Das ReGerecht-Projekt skizziert Wege zur digitalen Transformation und ihrer Umsetzung für die Region.

9. Die Ziele realisieren: Umsetzung durch bessere Analysen und Evaluation der Ergebnisse

Um eine tragfähige regionale Zusammenarbeit entwickeln zu können, bedarf es sowohl für formale Pläne als auch für eher informelle Konzepte zielgerichteter Planungsprozesse. Hierzu

gehören zu einer vertieften Analyse der Ausgangslage, insbesondere der Akteurskonstellationen, der jeweiligen Interessen relevanter Akteure sowie bestehender und potenzieller Konflikte. Zum anderen gilt es zu erfassen, welche Wirkungen die eingeschlagenen Wege entfalten und wie sie erfolgreich weiterentwickelt werden können.

Zu Analysen

Vernachlässigte Interessen relevanter Akteure können ebenso wie nicht berücksichtigte oder falsch interpretierte Konflikte zum Scheitern jeglicher Bemühungen um einen gerechten Interessenausgleich führen. Eine gute Kenntnis der Positionen aller beteiligter Akteure ist notwendig, um Konflikte aus dem Weg zu räumen und Lösungen zu finden, die von allen Parteien als gerecht anerkannt werden. Umgekehrt können vertiefende Situationsanalysen aber auch gemeinsame Interessen und mögliche Synergien aufzeigen sowie als Basis zur Entwicklung neuer Lösungsansätze dienen. Systematische Analysen der Ausgangslage tragen somit zur Verbesserung des Planungsprozesses bei, indem sie eine fundierte Problembeschreibung, aber auch die erweiterte Lösungssuche ermöglichen. Sie sollten daher Teil des Planungsprozesses in der Regionalplanung sowie der (vorbereitenden wie verbindlichen) Bauleitplanung werden. Kartografische Analysen, die Landnutzungsinteressen und Konflikte räumlich verorten und somit lokale Konfliktschwerpunkte aufzeigen, können hierbei eine hilfreiche Ergänzung darstellen. Hierzu liefert das ReGerecht-Projekt Vorlagen.

Zu Evaluationen

Ausgehend von der landesplanerischen Vorgabe zum Kooperations- und Abstimmungsgebot in den Stadt-Umland-Räumen (SUR) des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu verschiedenen Handlungsfeldern (z.B. Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung) umfasst eine Evaluation der bisherigen Kooperations- und Abstimmungsprozesse das Erfassen, Bewerten und Verstehen von Prozessen und erzielten Ergebnissen. Die daraus resultierenden Erkenntnisse zu prozessinhärenten Hemmnissen und Konflikten sowie prozessfördernden Voraussetzungen und Erfolgskriterien können als handlungsweisende Steuerungsimpulse für die zukünftige Gestaltung des Kooperations- und Abstimmungsprozesses im Stadt-Umland-Raum Schwerin dienen.

Im Ergebnis der im ReGerecht-Projekt bereits realisierten Evaluation von Stadt-Umland Konzepten sowie Abstimmungs- und Kooperationsprozessen in den Stadt-Umland-Räumen Mecklenburg-Vorpommerns sowie des Landes Schleswig-Holstein kristallisieren sich proaktiv folgende Voraussetzungen und Erfolgskriterien hinsichtlich Vorgehensweisen und Verfahren bezogen auf verschiedene Interaktionsebenen für die zukünftige Gestaltung des Kooperationsprozesses im Stadt-Umland-Raum Schwerin heraus:

Organisatorische Ebene: belastbare Organisationsstrukturen und unterstützende Rahmenbedingungen durch die Landesplanung
Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Kapazitäten
Institutionalisiertes SUR-Management als erweiterte Organisationsform
Finanzielle Förderung von SUR Kooperationsprozessen (z.B. Kooperationsfonds)
Unterstützung beim Einsatz von Landes-, Bundes- und EU- Förderinstrumentarien
Beratung und Unterstützung bei fachlichen Themen und Problemlösungsstrategien
Kommunikative Ebene: Steuerung einer dialogorientierten Arbeitsweise durch Steuerungseinheiten
Aufrechterhaltung eines stetigen und kontinuierlichen Abstimmungsprozesses
Förderung von Transparenz und Wissenskoooperation im Prozess
Gleichberechtigung der SUR Akteure als Grundsatz fördern
Offenlegung von Konfliktthemen, Mediation und Moderation
Kommunikation zu Themen für eine Förderung des Interessenausgleiches im SUR
Fachliche Ebene: Analyse, Monitoring, Evaluation und Fortschreibung
Erarbeitung und Nutzung von objektiv plausiblen Entscheidungsgrundlagen (u.a. Fachgutachten, statistische Datengrundlagen und offizielle Prognosen)
Beobachtung räumlich-demographischer Entwicklungen und regelmäßiges Monitoring
Abstimmung und Anpassung von Regelungen an sich verändernde Entwicklungen
Austausch mit anderen SUR zu fachlichen Themen
Prozessfördernde Einstellungen der SUR Akteure
Kooperations- und Kompromissbereitschaft, gegenseitiger Respekt und Vertrauen
Balance zwischen kommunalen Eigeninteressen und Blick für Gesamtraumentwicklung
Stärkung des Interessenausgleiches zwischen den SUR-Akteuren
Konsens zu Themen der Siedlungsentwicklung
Abstimmung und Kooperation zu identifikationsfördernden Themen, die „Win win“ Situationen herbeiführen
Monetäre Kooperationsmodelle bei gegebenem Konsens der Akteure entwickeln

10. Den Rahmen setzen: Überörtliche Strukturen und Aktivitäten entwickeln

Die Wahrung bzw. die Herstellung regionaler Gerechtigkeit liegt nicht allein in der Gestaltungsmacht regionaler und lokaler Akteure oder Institutionen, sondern wird in hohem Maße beeinflusst durch Entscheidungen in Land, Bund und EU. Dies betrifft beispielsweise Finanzen, Flächenpolitik, Infrastrukturen und Planungsprozesse. Dort falsch gestellte Weichen können auf lokaler bzw. regionaler Ebene nicht oder nur mit großen Mühen kompensiert werden. Verbindliche Entscheidungen auf überörtlicher Ebene können jedoch auch das Finden gerechter Lösungen auf der lokalen bzw. regionalen Ebene befördern, wenn die Rahmensetzung dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet bleibt.

Entscheidungsverfahren zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten sind in Deutschland auf der Gemeindeebene, der Landkreisebene, der Landesebene und der Bundesebene etabliert

und orientieren sich für die Zuständigkeitsverteilung im Wesentlichen am Prinzip der Subsidiarität. Überörtliche und überfachliche Erfordernisse des Raumes sind darüber hinaus Gegenstand der Raumordnung, die auf regionaler Ebene ansetzt. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind in Deutschland Aufgabe der Gemeinden, die zu deren Erfüllung über eine eigenständige Finanzausstattung und über das Recht der Gebührenerhebung für die Erbringung spezifischer öffentlicher Leistungen (z.B. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) verfügen. Interkommunale Zusammenarbeit hilft bei der gemeinsamen Erledigung lokaler öffentlicher Aufgaben (z.B. durch die Errichtung von Wasserversorgungs-, Abwasserbeseitigungs- und Abfallentsorgungszweckverbänden oder auch Flächenpools).

Das System der Gemeindefinanzierung und auch die interkommunale Zusammenarbeit reichen häufig nicht aus, um alle wichtigen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bewältigen zu können und um darüber hinaus insbesondere auch den überörtlichen Erfordernissen des Raumes zu genügen. Die Gemeindefinanzierung ist wesentlich an den Pflichtaufgaben orientiert (übertragener Wirkungskreis). Sie vernachlässigt die Selbstverwaltungsaufgaben des sog. eigenen Wirkungskreises, sodass interkommunale Zusammenarbeit im Wesentlichen nur dort funktioniert, wo es win-win-Situationen gibt. Für anspruchsvollere Lösungen bedarf es weiterer, evtl. auch neuer Ansätze.

In Deutschland hat sich zur Koordinierung der überörtlichen und überfachlichen Erfordernisse an den Raum die Raumordnung etabliert, deren wichtigstes Instrument die Erstellung von Raumordnungsplänen mit ihren planerischen Zielfestlegungen (Ziele der Raumordnung) ist. Insbesondere durch die Ziele der Raumordnung sollen öffentliche Investitionen gelenkt und damit auf die Durchsetzung der Ziele hingewirkt werden. Wegen dieser Funktion sind Ziele der Raumordnung essentiell, um (über die Gemeindefinanzierung hinaus) weitere öffentliche Mittel in Räume zu lenken. Auf entsprechende öffentliche Mittel kommt es immer dann an, wenn der Markt nicht aus sich heraus die nötigen Signale setzen, also für entsprechende private Investitionen sorgen kann. Das ist häufig bei bestimmten Infrastrukturen in ländlichen Räumen der Fall (ÖPNV; hochwertige digitale Infrastruktur; Gesundheitsversorgung; Versorgung mit Lebensmitteln und Gegenständen des täglichen Bedarfs). In dieser Konstellation dienen Ziele der Raumordnung nicht nur der Funktionszuweisung, sondern über die Lenkung öffentlicher Investitionen auch der Befähigung zur Aufgabenerledigung in spezifische Teilräume bzw. auf spezifische Flächen. Die Raumordnung ist somit direkt in der Lage, einen Beitrag zur regionalen Raumgerechtigkeit zu leisten. Dies insbesondere, wenn die Entscheidungsverfahren fair und die Ergebnisse der Entscheidungsverfahren (also die Zielfestlegungen) als ein gerechter Interessenausgleich qualifiziert werden können. Hier steht somit die Landesplanung aktiv in der Pflicht.

Mit Blick auf das Entscheidungsverfahren sind wirksame Beteiligungsrechte der Gemeinden und aller Akteure der Zivilgesellschaft sowie entsprechende Klagerechte wichtige formelle Institute der Fairness. Das Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern beteiligt zwar nur bestimmte Gemeinden an den regionalen Planungsverbänden, die für die Erarbeitung der Regionalpläne zuständig sind. Alle Gemeinden haben aber als Behörden bzw. öffentliche Stellen

ein Beteiligungs- und Äußerungsrecht an der Regionalplanung. Gleiches gilt für die Zivilgesellschaft über das Recht der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Mit Blick auf das Entscheidungsergebnis sind das sog. Gegenstromprinzip und auch das Gebot gerechter Abwägung fundamental. Beide Maßstäbe dienen dem Interessenausgleich, ermöglichen aber Entscheidungen auch gegen den Willen und zu Lasten einzelner Gemeinden. Ob regionalplanerische Entscheidungen, die das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden beschränken oder in sonstiger Hinsicht belasten, nur dann als „gerecht“ qualifiziert werden können, wenn die Beschränkung oder Belastung ausgeglichen wird, kann angezweifelt werden. Nicht alle Beschränkungen und Belastungen sind als ausgleichsbedürftige „Sonderopfer“ qualifizierbar. Es gibt aber Konstellationen, in denen sich ein Ausgleich aufdrängt. Für Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern ist dies explizit vorgesehen, wenn auch in eingeschränkter Form, jedoch nicht umgesetzt.

Mit den Beteiligungsrechten und mit den am Interessenausgleich orientierten Entscheidungsmaßstäben sind jedenfalls elementare Voraussetzungen für einen gerechten Interessenausgleich in formeller und materieller Hinsicht geschaffen. Das Konzept der „zentralen Orte“ ist gegenwärtig das wichtigste Instrument räumlicher Funktionszuweisung; es vernachlässigt aber die Gewährleistung fundamentaler „Infrastrukturen“ für den gesamten Raum. Soll das Konzept der zentralen Orte nicht sinnentleert werden („jeder Ort ist ein zentraler Ort“), erscheint es notwendig, für Raumfunktionen die überall zu gewährleisten sind, eine neue Kategorie zu etablieren. In der Diskussion ist hierfür die Kategorie der „sozialen Orte“ vorgeschlagen worden. Dies sollte in Land und Bund weiterverfolgt werden.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

apl. Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith

Leiter der Arbeitsgruppe *Co-Design of Change and Innovation*, zugleich seit 2015 außerplanmäßiger Professor für *Raumplanung und Umweltentwicklung* an der Universität Potsdam. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Einflussfaktoren des Wandels von Landschaften (Wissen, Normen, Institutionelle Innovationen), Landmanagement und Flächenpolitik in Agrarlandschaften sowie Regionalentwicklung und transdisziplinäre Forschung. Die Arbeiten beziehen sich auf Entwicklungen in Europa sowie Asien (China und Indonesien). Er ist Mitglied der ARL Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und der International Society for City and Regional Planners ISOCARP. Seine internationalen Aktivitäten umfassen u.a. die Mitarbeit in Expertenkommissionen (z.B. Mitglied der International Expert Group „Habitat III“ bei ISOCARP) und internationale Fachgutachtertätigkeiten ebenso wie die Mitgliedschaft in Editorial Boards. 2021 hat er den Gerd Albers Award (Kategorie Special Mention) der International Society of City and Regional Planners erhalten.

Sabine Barthold

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for Open Digital Innovation and Participation (CODIP) der TU Dresden und PhD Kandidatin am Center for Metropolitan Studies der TU Berlin. Aktuelle Forschungsschwerpunkte und -interessen beinhalten Stadt- und Regionalforschung, Digitalisierung, global-urbane Klimapolitik und Klimaanpassungen sowie Open Science. Mitglied der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und der International Sociological Association.

Alexandra Doernberg

Studium der Humangeographie, Agrarwissenschaften sowie Stadt- und Regionalplanung an der Humboldt-Universität und der Technischen Universität in Berlin. Von 2008 bis 2021 arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in verschiedenen inter- und transdisziplinären Projekten am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF). Ihre Forschungsthemen umfassen u. a. städtische und stadtnahe Landwirtschaft, Alternative Netzwerke zur Nahrungsmittelversorgung, Innovationen, städtische Ernährungspolitik und regionale Ernährungssysteme sowie Stadt-Land-Beziehungen. Sie ist Doktorandin an der Fakultät für Lebenswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und am ZALF. Von 2021-2022 war sie für einen landwirtschaftlichen Verband in Berlin tätig.

Eva Eichenauer

Akademische Mitarbeiterin am Fachgebiet Regionalplanung der BTU Cottbus-Senftenberg und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Studium der Soziologie und Südostasienstudien in Berlin, Potsdam und Penang. Schwerpunkte ihrer Arbeit sind Transformationsprozesse, die Umsetzung der Energiewende sowie Demokratisierungsprozesse, die sie insbesondere durch konflikttheoretische und feministische Ansätze untersucht. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Analyse von Bevölkerungs- und Regionalentwicklung im Kontext von Stadt-Land-Beziehungen und Lebensstilen. Zuvor war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung in Erkner und am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung tätig. Eva Eichenauer ist gewähltes Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Berlin-Brandenburg-Mecklenburg-Vorpommern der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL).

Prof. Dr. Ludger Gailing

Seit 2020 Universitätsprofessor für Regionalplanung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. Zuvor leitete er die Forschungsabteilung „Institutionenwandel und regionale Gemeinschaftsgüter“ am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner. Er ist Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) und des Integrative Research Institute on Transformations of Human-Environment Systems (IRI THESys) der Humboldt Universität zu Berlin sowie einer der beiden Sprecher des Arbeitskreises Landschaftsforschung. 2017 erhielt er den Durham Senior Research Fellowship (COFUND – Marie Skłodowska-Curie actions, European Commission) am Department of Geography und am Durham Energy Institute (DEI) der Durham University (UK). Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Fragen der regionalen Raumentwicklung, Räume der Energiewende und der klimagerechten Transformation, Innovationen im Planungssystem, Fragen von Gemeinwohl und Gerechtigkeit in der Planung sowie die Kulturlandschaftspolitik.

Prof. Dr. Wolfgang Köck

ist seit 2004 Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung und seit 2001 Inhaber des Lehrstuhls für Umweltrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig sowie Mitglied des Direktoriums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht an der Juristenfakultät. Zu seinen Forschungsgebieten gehören das europäische und nationale Umweltrecht mit Schwerpunkten im Wasserrecht, im Naturschutzrecht, im Immissionsschutzrecht, im Gefahrstoffrecht und im Klimarecht. Zu seinen Forschungsgebieten gehören darüber hinaus auch das Planungsrecht mit Schwerpunkten im Recht der Raumordnung und der Bauleitplanung sowie das Umweltenergie recht und das Agrarumweltrecht. Prof. Köck forscht auch zu den Grundlagen des Umweltrechts und ist insbesondere an den Funktionsbedingungen des Rechts sowie an Fragen der Effektivität und der Steuerungsfähigkeit des Rechts interessiert. Prof. Köck ist seit 2020 Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), Vorstandsmitglied des Deutschen Naturschutzrechtstages und er gehört seit 2021 dem Kuratorium der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht an.

Prof. Dr. Thomas Köhler

Professor für Bildungstechnologie (TU Dresden, Institut für Berufspädagogik und berufliche Didaktiken, seit 2005, www.tu-dresden.de/bt), Studium Physik, Psychologie, Soziologie @ FSU Jena & Swarthmore College, Ph.D. Kommunikationspsychologie (FSU Jena 1999), Facultas Docendi Lernen-Lehren-Forschung & Multimediales Lernen (Uni Potsdam 2006), Direktor CODIP Center for Open Digital Innovation and Participation (2020, www.tu-dresden.de/codip), Chairman GMW Society of Media in Science, Board LFV-OS Leibniz Research Alliance Open Wissenschaft. An der TU Dresden lehrt er seit 2004 u.a. Bildungstechnologie, Vocational Education und Personell Capacity Building und an der DIU Dresden seit 2009 Medienkommunikation und Bildungsplanung. Daneben war und ist er als Dozent an einer Reihe von akademischen Einrichtungen weltweit tätig, aktuell Gastprofessor an der Ganesha Uni Indonesien. Er ist als Gutachter und Reviewer für eine Reihe von Wissenschafts- und Forschungsgremien tätig, u.a. für die Europäische Kommission, das BMBF, Studienstiftung und Hans Böckler Stiftung, Wissenschaftsrat, KMK und HRK.